

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA POLITIQUE QUÉBÉCOISE D'ADMINISTRATION MUNICIPALE DE LA JUSTICE  
CRIMINELLE; ÉVOLUTION RÉCENTE, ACTEURS ET SYSTÈMES DE CROYANCES

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE  
DE LA MAÎTRISE EN ÉTUDES URBAINES

PAR  
GILLES BERGERON

JANVIER 2007

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

## REMERCIEMENTS

L'aboutissement du présent travail a nécessité l'appui de plusieurs personnes; des professeurs, des collègues de travail, des amis et des membres de ma famille. Il serait fastidieux de les nommer toutes. J'aimerais toutefois remercier particulièrement les personnes suivantes.

Madame Danielle Pilette, pour ses précieux conseils, commentaires et encouragements dans la rédaction de ce mémoire.

Madame Lise Lebel, pour son aide considérable au cours des dernières années en ce qui concerne le traitement de texte, la révision et la correction.

Madame Suzanne Jalbert ainsi que Monsieur Christian G. Sirois, mes anciens patrons et amis, pour leur appui, leur patience et leur compréhension.

Et surtout, Annie, ma conjointe et Kloé ma fille, pour leur grande patience tout au long de la réalisation du programme qui s'est étirée sur sept années et au cours desquelles nous avons dû franchir plusieurs barrières tant professionnellement que personnellement..

Encore une fois, merci à tous.

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES	vi
LISTE DES TABLEAUX	vii
RÉSUMÉ	ix
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I	
CADRE INSTITUTIONNEL ET PROBLÉMATIQUE	8
1.1 Contexte historique et constitutionnel	8
1.2 Prestation de services publics par les municipalités	11
1.3 Évolution des Cours municipales et de la desserte policière	12
CHAPITRE II	
CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE	19
2.1 Concepts de « politique publique » et de « décentralisation »	19
2.1.1 Politique publique	19
2.1.2 Décentralisation	21
2.1.3 Délégation des causes criminelles à des cours municipales	24
2.2 Modèles d'analyse de politiques publiques	30
2.3 Question de recherche et hypothèses	40
2.4 Stratégie méthodologique	41
2.4.1 Type de stratégie	41
2.4.2 Territoire d'étude et cas retenus	41
2.4.3 Intervenants étudiés	42
2.4.4 Période étudiée	43
2.4.5 Principes et méthodes d'analyse	45
2.4.5.1 Analyse documentaire	45
2.4.5.2 Observation participante	48
CHAPITRE III	
LA POLITIQUE; ÉTAPES ARGUMENTAIRES ET ACTEURS	53
3.1 Arguments dégagés	53



3.1.1 Considérations judiciaires	54
3.1.2 Considérations mixtes	56
3.1.3 Considérations administratives	56
3.1.4 Considérations socioculturelles	60
3.1.5 Considérations historiques et comparatives	61
3.2 Catégorisation des acteurs	62
3.2.1 Intervenants du domaine judiciaire	64
3.2.2 Intervenants politico-administratifs	65
3.2.3 Intervenants périphériques	66
 CHAPITRE IV ÉVOLUTION DU DISCOURS DES ACTEURS ET DE L'ORGANISATION MUNICIPALE	 68
4.1 Septembre 1988 à juin 2000 – Éloignement progressif des positions des juges provinciaux et municipaux	68
4.2 Période novembre 2000 à mai 2001 – Amorce de la transition pour les municipalités fusionnées	81
4.3 Période octobre 2001 à octobre 2002 – Fusion et post-fusion	103
4.4 Période mars 2003 à mars 2005 – Projet de réingénierie de l'État	113
4.5 Résumé de l'argumentaire au cours des quatre périodes	124
4.6 Évolution du discours des acteurs au cours des quatre périodes	131
4.6.1 Intervenants du domaine judiciaire	131
4.6.2 Intervenants politico-administratifs	136
4.6.3 Intervenants périphériques	142
 CHAPITRE V MODÈLE DOMINANT DANS L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE	 146
CONCLUSION	161
 APPENDICE A TYPES D'INFRACTIONS CRIMINELLES SUSCEPTIBLES DE TRAITEMENT DANS DES COURS MUNICIPALES	 175
 APPENDICE B NOMBRE DE COURS MUNICIPALES EXERÇANT UNE JURIDICTION CRIMINELLE EN 2000 ET 2002	 177

APPENDICE C TYPE DE JURIDICTION CRIMINELLE EXERCÉ DANS LES COURS MUNICIPALES AU QUÉBEC EN 2000	180
APPENDICE D LISTE DES COURS MUNICIPALES EXISTANTES AU QUÉBEC EN 2000	182
APPENDICE E LISTE DES INTERVENTIONS ÉTUDIÉES ET DE LEUR(S) AUTEUR(S)	185
APPENDICE F ANALYSE DES DOCUMENTS – 1988 À 2005	194
APPENDICE G MÉTHODE DE CATÉGORISATION DES ARGUMENTS	204
APPENDICE H STRUCTURE FINALE DES ARGUMENTS RECENSÉS	207
APPENDICE I TABLEAUX POUR L'ANALYSE DE LA PÉRIODE SEPTEMBRE 1988 À JUIN 2000	210
APPENDICE J TABLEAUX POUR L'ANALYSE DE LA PÉRIODE NOVEMBRE 2000 À MAI 2001	214
APPENDICE K TABLEAUX POUR L'ANALYSE DE LA PÉRIODE OCTOBRE 2001 À OCTOBRE 2002	220
APPENDICE L TABLEAUX POUR L'ANALYSE DE LA PÉRIODE MARS 2003 À MARS 2005	224
APPENDICE M SOMMAIRE DES ARGUMENTS ÉVOQUÉS AU COURS DE LA PÉRIODE D'ÉTUDE	230
APPENDICE N ÉVOLUTION DU DISCOURS DES GROUPES D'ACTEURS	232
BIBLIOGRAPHIE	239

## LISTE DES FIGURES

Figure 1	Éléments théoriques de la décentralisation	22
Figure 2	Modèle de coalition de causes selon P. Sabatier	33
Figure 3	Le modèle par étapes de C. Jones	36
Figure 4	Extrait no 1 du modèle de coalition de causes	147
Figure 5	Extrait no 2 du modèle de coalition de causes	148
Figure 6	Sous-système – Administration municipale de la justice criminelle	149

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Évolution du nombre de cours municipales au Québec et exercice de la juridiction criminelle	13
Tableau 2	Évolution de la desserte des corps de police municipaux	16
Tableau 3	Attributs de la décentralisation dans les organismes périphériques	25
Tableau 4	Analyse des documents – 1988 à 2005	197
Tableau 5	Nombre d'arguments par considérations et par série – version préliminaire	205
Tableau 6	Nombre d'arguments par considérations et par série – version finale	206
Tableau 7	Structure finale des arguments recensés	208
Tableau 8	Période septembre 1988 à juin 2000 – analyse par document	211
Tableau 9	Période septembre 1988 à juin 2000 – analyse par groupe d'acteurs	212
Tableau 10	Période septembre 1988 à juin 2000 – analyse par type d'arguments	213
Tableau 11	Période novembre 2000 à mai 2001 – analyse par document	215
Tableau 12	Période novembre 2000 à mai 2001 – analyse par groupe d'acteurs	217
Tableau 13	Période novembre 2000 à mai 2001 – analyse par type d'arguments	219
Tableau 14	Période octobre 2001 à octobre 2002 - analyse par document	221
Tableau 15	Période octobre 2001 à octobre 2002 - analyse par groupe d'acteurs	222
Tableau 16	Période octobre 2001 à octobre 2002 - analyse par type d'arguments	223
Tableau 17	Période mars 2003 à mars 2005 - analyse par document	225
Tableau 18	Période mars 2003 à mars 2005 - analyse par groupe d'acteurs	227
Tableau 19	Période mars 2003 à mars 2005 - analyse par type d'arguments	229
Tableau 20	Sommaire des arguments évoqués au cours de la période d'étude	231

Tableau 21	Évolution des arguments – Administrateurs municipaux	233
Tableau 22	Évolution des arguments – Villes (élus)	234
Tableau 23	Évolution des arguments – Gouvernement du Québec	235
Tableau 24	Évolution des arguments – Services municipaux	236
Tableau 25	Évolution des arguments – Juges provinciaux	236
Tableau 26	Évolution des arguments – Avocats	237
Tableau 27	Évolution des arguments – Procureurs municipaux	237
Tableau 28	Évolution des arguments – Juges municipaux	238
Tableau 29	Évolution des arguments – Acteurs périphériques	238

## RÉSUMÉ

Le présent mémoire porte sur la participation de municipalités à l'administration de la justice criminelle en vertu de pouvoirs délégués par la seule province de Québec quant à des infractions définies par la juridiction fédérale. Il pose la question de la politique d'administration de la justice criminelle par des cours municipales sous les angles tant des évolutions récentes que des acteurs impliqués et des arguments qu'ils soutiennent.

Soutenu par un cadre théorique qui relève du champ de la science politique et par une recherche documentaire d'envergure relative aux interventions des différents acteurs concernés par cette politique au Québec de 1988 à 2005, ce mémoire tente de répondre à deux hypothèses. Une première portant sur les origines hygiéniste et néolibérale du discours des acteurs impliqués et la seconde portant sur les logiques sectorielle (politico-administrative) et territoriale (justice) qui colorent ces discours.

L'« *advocacy coalition framework* » (ou le modèle de coalitions de causes), développé par Paul Sabatier, est le modèle d'analyse de politique publique retenue pour répondre aux questions et hypothèses soulevées dans le présent mémoire. Malgré certaines lacunes du modèle théorique, portant notamment sur la présence ou l'absence d'acteurs ou de coalitions de causes dans un sous-système ainsi que sur les mécanismes de prise de décision (ou l'absence de décision) lorsqu'un processus d'élaboration ou de changement de politique a été amorcé, la modélisation de la politique québécoise d'administration municipale de la justice criminelle selon ce modèle a été toutefois utile particulièrement en ce qui concerne les interactions entre les groupes d'acteurs qui sont intervenus dans le débat. Les acteurs et coalitions d'acteurs ont été identifiés et le modèle a permis d'illustrer le processus dynamique à l'intérieur du sous-système de la politique dans lequel évoluent ces coalitions.

Les hypothèses ont aussi été confirmées. L'analyse démontre, en effet, la présence de cette tendance moralisatrice du mouvement hygiéniste dans le discours des acteurs favorables à la décentralisation de l'administration de la justice criminelle ainsi que leur argumentation qui est inspirée d'une logique territoriale (justice). À l'opposé, les arguments néolibéraux et la logique sectorielle (politico-administrative) imprègnent le discours des opposants.

Mots clés : politique, justice, cour, municipalité, décentralisation

## INTRODUCTION

Le système de justice criminelle canadien, dans sa forme actuelle, a pris naissance au moment de la Confédération en 1867 dans l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique où la compétence à cet égard est partagée entre le Parlement (pouvoir de légiférer) et les Législatures (pouvoir d'administrer la justice). Marqué ensuite par des événements majeurs tels que l'adoption du premier Code criminel en 1892, la rupture avec la « *common law* » britannique en 1955<sup>1</sup> et l'entrée en vigueur de la Charte canadienne des droits et des libertés en 1982, ce système n'a jamais cessé de se transformer pour s'adapter à de nouvelles réalités notamment en matières sociale, politique et économique. Ainsi, malgré ses origines plus que centenaires, l'administration de la justice criminelle évolue constamment. Elle demeure un sujet d'actualité pour la société, sur lequel on se questionne fréquemment sous différents angles par exemple, la pénologie ou la tenue de certains registres (armes à feu, ADN, délinquants sexuels), et qui donne lieu, parfois, à l'adoption de politiques publiques diverses. Le système de justice criminelle sera analysé dans la présente étude sous l'angle de la décentralisation.

La constitution du Canada confère aux provinces la compétence en matière d'administration de la justice notamment par la création et l'organisation de tribunaux. Or, le Québec est la seule des provinces canadiennes qui a opté pour la décentralisation d'une partie de cette compétence vers les municipalités par l'entremise d'un réseau de cours municipales. L'administration municipale de la justice criminelle est donc issue de cette politique québécoise originale au Canada et le sujet de ce mémoire se rapporte notamment à l'originalité de cette politique. Il s'agit d'un sujet particulièrement intéressant en ce que les municipalités du Québec dont les cours municipales exercent une juridiction en matière criminelle, participent à une mission de base de l'État. Une telle situation révèle un accompagnement de l'État par les municipalités ce qui constitue une entorse à une conception strictement allocative de la mission de ces dernières consistant à offrir des services au coût.

---

<sup>1</sup> L'adoption de l'article 8 du Code criminel prévoyait que la *common law* n'était plus génératrice d'infractions criminelles au Canada.



Cette particularité de l'administration de la justice criminelle au Québec existe depuis longtemps (environ 150 ans dans le cas des villes de Montréal et Québec), mais ce n'est qu'à la transition entre le XX<sup>e</sup> et le XXI<sup>e</sup> siècle qu'elle a gagné en importance dans le débat public. L'importante réorganisation dans le monde municipal, les réformes entreprises en matière de sécurité publique, le chantier sur la réingénierie de l'État québécois et les pressions de rationalisation systémique et budgétaire à tous les paliers de gouvernement, ont entraîné dans leur foulée la remise en question de cette politique de décentralisation de l'administration de la justice criminelle vers les municipalités.

Le sujet du présent mémoire procède donc en quelque sorte de la multiplicité des paliers administrant la justice criminelle au Québec. Celle-ci est-elle justifiée et, dans l'affirmative, sous quelle forme les tribunaux doivent-ils être déployés et jusqu'à quel palier de gouvernement ? Ce sujet comporte une dimension pratique ou opérationnelle notamment en ce qui concerne le lien entre les dessertes policières des territoires et certains tribunaux, mais il soulève aussi, sur le plan des principes, des questions d'équité sur plusieurs aspects par exemple, la prévention de la criminalité, l'accès à la justice, le traitement des infractions, le soutien aux victimes ainsi que la réhabilitation des délinquants.

Plus spécifiquement, le sujet du présent mémoire concerne la politique d'administration décentralisée de la justice criminelle dans le cas de certaines municipalités du Québec. Le sujet ne sera donc pas abordé en fonction de sa dimension pratique ou des questions d'équité qu'il soulève, mais plutôt sur le débat récent ayant porté sur cette politique. Un débat qui s'est développé à la fois sous l'angle sectoriel (la justice) et sous l'angle de l'administration territoriale (les municipalités).

L'analyse de ce débat mène aux acteurs qui y ont participé. Ainsi, l'examen de l'évolution des prises de position de ces acteurs, de leur argumentation, de leur organisation, de leurs alliances fondées sur des systèmes de valeurs communes et de leur influence sur l'évolution de la politique elle-même, est indispensable à l'analyse. Une recension très importante et très exhaustive de l'argumentaire des acteurs à une période cruciale de l'évolution du débat a donc été nécessaire pour réaliser un tel examen. Ce travail a exigé l'élaboration d'un cadre



de référence fondé principalement sur le modèle d'analyse de politique publique de Paul Sabatier, l'« *Advocacy Coalition Framework* ». Brièvement, il s'agit d'un modèle centré sur les acteurs qui interagissent dans le processus d'élaboration d'une politique publique. Les acteurs y sont regroupés en coalitions de cause, dominante et secondaires, selon des systèmes de valeurs communes qui les unissent. La politique est le produit de la succession de conflits et de compromis qui surviennent entre ces différents systèmes de croyances.

Le présent mémoire se divise donc en cinq chapitres avant de présenter la conclusion. Le premier chapitre traite du cadre institutionnel et de la problématique de l'étude. Il s'articule autour des particularités du modèle québécois en ce qui concerne l'administration de la justice criminelle et notamment sur la spécificité du Québec en cette matière quant au choix de décentraliser une partie de cette activité vers certaines municipalités. En passant par les dispositions pertinentes de la constitution canadienne ainsi que par un bref portrait historique et contemporain des cours municipales, dont une partie est présentée en parallèle avec l'évolution de la desserte policière au Québec, les fondements de l'argumentation au soutien et à l'encontre de cette politique y sont mis en évidence. Enfin, ce chapitre permet également de poser la question de l'apparition récente d'un point tournant dans l'évolution de la politique d'administration municipale de la justice criminelle au Québec. En effet, une éventuelle remise en question plus ou moins substantielle de cette politique pourrait mener à trois options. D'une part, « québéçiser » l'administration de la justice criminelle, c'est-à-dire étendre cette activité à un plus grand nombre de municipalités sur le territoire de la province. À l'opposé, le modèle québécois pourrait disparaître. L'administration de la justice criminelle serait exercée uniquement par l'autorité provinciale comme partout ailleurs au Canada, pour ainsi « canadienniser » le modèle. La troisième option prendrait la forme d'un *statu quo* dans le cadre de laquelle le modèle actuel ne serait que consolidé par la mise en place de mesures visant son amélioration.

Le cadre théorique de l'étude, la question de recherche et la formulation des hypothèses ainsi que la méthodologie suivie, caractérisent le deuxième chapitre du mémoire. Au point de vue des éléments théoriques, il apparaît essentiel de définir d'entrée de jeu la « politique publique » et la « décentralisation » puisqu'il s'agit de concepts fondamentaux au sujet traité.

Les travaux de plusieurs auteurs viendront supporter la définition du premier de ces concepts, alors qu'un seul ouvrage, du professeur V. Lemieux, portant spécifiquement sur la décentralisation, sera suffisant pour en fournir une définition précise. Quant à la modélisation des interventions des acteurs, tel que mentionné précédemment, le modèle d'analyse de politique publique qui a été retenu est celui élaboré par P. Sabatier, soit celui de l'« *Advocacy Coalition Framework* ». Il apparaît comme un modèle pertinent compte tenu du sujet de la présente étude puisqu'il insiste sur les facteurs cognitifs dans l'analyse de politiques et, par conséquent, sur l'importance des acteurs dans un tel processus. Le cadre théorique met donc en évidence les principaux éléments de ce modèle, tirés des travaux de quelques auteurs, dont Sabatier lui-même. Pour terminer le volet théorique, le modèle d'analyse de politiques par étapes, « *policy cycle* », dont la version la plus récente est attribuée à C. Jones, y est également décrit. Ce modèle occupe une place dominante en matière d'analyse de politiques publiques et doit être évoqué bien qu'il ne soit pas celui retenu dans le cadre de la présente étude. Des remarques quant à l'application de ce modèle à la politique de décentralisation de l'administration de la justice criminelle sont toutefois présentées en conclusion.

La deuxième partie de ce chapitre s'amorce avec la question et les hypothèses de recherche qui sont orientées, on le rappelle, en fonction de la politique d'administration municipale de la justice criminelle et de l'analyse de la prise de position et de l'argumentation des acteurs dans l'évolution récente de cette politique. On y mettra ensuite en relief la méthodologie suivie dans le cadre de l'étude. Il y est question du choix de la stratégie méthodologique, fondée essentiellement sur une approche qualitative ainsi que du territoire d'étude et de la période couverte par celle-ci, limité au territoire de la province de Québec de 1988 à 2005. L'analyse documentaire et l'observation participante sont les deux méthodes d'analyse retenues pour l'étude de la politique de décentralisation de l'administration de la justice criminelle, une section est donc consacrée à quelques éléments théoriques relatifs à ces deux méthodes en plus d'exposer brièvement les documents qui ont été recensés aux fins de notre analyse.

Les acteurs et les étapes argumentaires sont présentés au chapitre trois. En organisant les nombreux arguments extraits de l'analyse documentaire, il est possible de dégager plusieurs types de considérations prises en compte dans le débat et véhiculées dans l'argumentation des acteurs. Il est question notamment de considérations relatives à la justice, aux opérations, aux finances et à certains facteurs sociaux, qui sont détaillées dans la deuxième section du chapitre portant spécifiquement sur ces éléments. Cette structure argumentaire est liée à une typologie des acteurs qui sera décrite ensuite. Les trois grands axes de regroupement d'acteurs identifiés dans le débat, soit l'axe des intervenants du domaine judiciaire, l'axe des intervenants politico-administratifs et celui des intervenants périphériques, sont décrits dans la troisième et dernière section. On y retrouve neuf catégories précises d'acteurs qui sont, dans le premier des trois axes, les juges provinciaux, les juges municipaux, les procureurs municipaux et les avocats, dans le deuxième axe, les villes (élus), les services municipaux, les administrateurs et le gouvernement du Québec et enfin une catégorie « autres » regroupant un très petit nombre d'intervenants provenant des secteurs social et médiatique, qui se retrouve dans le troisième axe. Ce sont les prises de position, l'argumentation, les alliances, les dissensions et les systèmes de valeurs propres à ces groupes d'acteurs qui seront examinés dans le cadre du modèle de l'« *Adocacy Coalition Framework* » choisi pour l'analyse de la politique de décentralisation de l'administration de la justice criminelle au Québec.

Le quatrième chapitre est entièrement consacré à l'évolution du discours des acteurs et de leurs coalitions et à l'impact de ces éléments sur le débat et sur la politique de décentralisation de l'administration de la justice criminelle. La présentation détaillée de l'argumentation de chaque acteur qui est intervenu au débat est divisée en quatre périodes précises qui ont marqué l'évolution de ce débat. La première se situe entre 1988 et 2000 et correspond à un éloignement progressif des positions des juges provinciaux et municipaux dans le contexte où d'une part, le ministère de la Justice du Québec faisait face à des problèmes d'engorgement dans les tribunaux dont il avait la charge et, d'autre part, le monde municipal se préparait à vivre une importante réorganisation. La deuxième période s'étend de novembre 2000 à mai 2001 et correspond à l'amorce de la transition pour les municipalités qui ont été fusionnées dans le cadre de la réorganisation municipale encouragée ou imposée par le gouvernement du Québec. La troisième période, qui s'étale d'octobre 2001 à octobre

2002, englobe les interventions survenues au cours de la fusion des municipalités concernées et durant une courte période post-fusion. Enfin, la dernière période correspond à la mise sur pied du chantier de la réingénierie de l'État par le gouvernement du Québec, du mois de mars 2003 au mois de mars 2005. Cet examen de l'ensemble des arguments évoqués par les différents acteurs au cours des quatre périodes identifiées permet ensuite de suivre de façon plus précise l'évolution du discours des catégories d'acteur dans le temps et en fonction des événements particuliers propres à chacune des périodes en question. Cet exercice est le préalable à la modélisation des coalitions d'acteurs conformément à l'« *Advocacy Coalition Framework* » de P. Sabatier entreprise au prochain et dernier chapitre.

Le cinquième chapitre expose donc les éléments de l'analyse documentaire exhaustive réalisée précédemment concernant l'évolution des prises de position des acteurs, de leur argumentation et de leurs alliances à l'intérieur du modèle de l'« *Advocacy Coalition Framework* ». Cette modélisation des résultats permet d'une part de déterminer les principaux systèmes de valeurs ou de croyances qui entrent en conflit dans le débat portant sur la décentralisation de l'administration de la justice criminelle au Québec. Elle permet également de dégager et d'expliquer la façon dont s'organisent les catégories d'acteurs en fonction de ces systèmes de valeurs et comment les allégeances et les dissensions sont apparues au cours des quatre périodes ayant fait l'objet de l'analyse créant ainsi ce que Sabatier nomme des coalitions de causes. Les intermédiaires ou « *policy brokers* » dont le rôle est de limiter les conflits et faciliter la consolidation de coalitions de causes, deviennent également plus faciles à identifier dans la mesure, bien sûr, où il en existe dans les faits. Enfin, cet exercice permet de cibler la dominance dans l'évolution de la politique et de quelle façon, le cas échéant, elle a pu être modulée en fonction des événements qui ont marqué le cours du débat dans la période ayant fait l'objet de l'étude.

En terminant, la conclusion de la présente étude porte sur la caractérisation de l'évolution de la politique de décentralisation de l'administration de la justice criminelle au Québec entre 1988 et 2005. Elle est composée de deux volets. Dans un premier temps, il s'agit de déterminer si le débat qui a eu lieu a entraîné des modifications au cours des choses. En d'autres termes, l'objectif est d'établir dans quelle mesure la politique étudiée a-t-elle été ou



est-elle sur le point d'être « québéçisée », c'est-à-dire étendue à une plus grande échelle au sein des municipalités du Québec, « canadiennisée » ce qui revient à dire abandonnée pour se conformer à la façon de faire dans le reste du Canada où l'administration de la justice criminelle est concentrée au palier provincial, ou tout simplement consolidée pour corriger ses maillons faibles. Dans un deuxième temps, peu importe le résultat de l'interrogation qui précède, l'intérêt de l'analyse qui a été faite et particulièrement la modélisation de la prise de position et de l'argumentation des acteurs en fonction de l'« *Advocacy Coalition Framework* » dégagée au dernier chapitre, permettent d'identifier la coalition dominante ou le noyau ferme des acteurs qui se sont appropriés ce débat en matière de justice criminelle. S'agit-il d'un débat dominé par les bénéficiaires directs de ce service que sont les victimes et les délinquants ou plutôt de spécialistes du secteur de la justice ou du milieu municipal ? Bref, la conclusion de la présente étude permet de jeter un regard sur l'état de la politique de l'administration municipale de la justice criminelle au Québec, sa fragilité, sa stabilité ou sa vigueur, et d'identifier les principaux vecteurs qui l'ont ou non ébranlée jusqu'à maintenant.

## CHAPITRE I

### CADRE INSTITUTIONNEL ET PROBLÉMATIQUE

#### 1.1 Contexte historique et constitutionnel

Au Québec, l'organisation judiciaire a débuté environ vers 1608, à l'époque où le gouverneur Champlain détenait des pouvoirs considérables et, dit-on, rendait même parfois justice au pied d'un chêne comme le faisait Saint-Louis<sup>2</sup>. Par la suite, tant sous le régime français que sous le régime anglais et ce jusqu'à environ 1867, la structure du système judiciaire a reposé essentiellement sur trois districts soit ceux de Montréal, Québec et Trois-Rivières<sup>3</sup>. Plus spécifiquement au niveau des villes, une Cour du Recorder, l'ancêtre de la cour municipale, a été instituée à Montréal en 1851, remplaçant ainsi la Cour du maire dont l'origine remontait à 1831<sup>4</sup>. La Cour du Recorder a ensuite été transformée en Cour municipale en 1952. Quant à la ville de Québec, une Cour du Recorder y a aussi été créée en 1856 et transformée plus tard en Cour municipale. Enfin, la Cour municipale de Laval a été constituée en 1965. Bref, c'est à partir de 1903, en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, que toute cité ou ville pouvait établir une cour municipale sur son territoire et ce n'est que beaucoup plus tard qu'entrera en vigueur une loi spécifique sur les cours municipales qui conditionnera de façon précise les modes d'établissement d'une cour, les modes d'abolition, les juridictions, le personnel et le

---

<sup>2</sup> Audet, P. E.. 1986. *Les officiers de la justice. Des origines de la colonie jusqu'à nos jours*. Montréal (Qué) : Wilson Lafleur, p.9, Mercier, L.. 1991. *La suite de l'histoire*. Montréal (Qué) : Beau-ce-pays, p.131.

<sup>3</sup> En 1833 un tribunal a été créé dans le district de Saint-François et, dix ans plus tard, en 1843, un tribunal a également été créé dans le district de Gaspé. Voir sur l'histoire de l'organisation judiciaire au Québec, les ouvrages de Audet, P. E., (1986), op. cit., Lachance, A.. 1978. *La justice criminelle du roi au Canada au XVIIIe siècle, tribunaux et officiers*. Québec (Qué) : Les Presses de L'Université Laval, Morel, A.. 1984. *Histoire du droit – DRT 1108*, 8<sup>e</sup> éd.. Montréal (Qué) : Faculté de droit de l'Université de Montréal et Québec, Québec, ministère de la Justice. *Rappel historique*. Document électronique, [www.justice.gouv.qc.ca/francais/histori.htm](http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/histori.htm).

<sup>4</sup> Mercier, L.. 1983. *Histoire d'une cour*. Montréal (Qué) : Beau-ce-pays, p. 103.

fonctionnement<sup>5</sup>. En 1988, le Québec comptait 133 cours municipales dans son réseau. Un portrait sur la situation de ces tribunaux entre 1988 et 2002 sera présenté un peu plus loin dans le présent chapitre.

Comparativement aux autres grands centres urbains canadiens, les villes de Montréal et Québec sont parmi les plus anciennes<sup>6</sup>. À Montréal, plus particulièrement, le développement de la ville a été affecté par des épisodes difficiles notamment au cours de l'industrialisation où les problèmes de pauvreté, de logement et de santé publique étaient criants et le taux de mortalité alarmant<sup>7</sup>. Dans ce contexte, des mouvements de réformes dont le mouvement hygiéniste, ont émergé pour tenter de résoudre certains de ces problèmes sociaux. Mené par une partie de l'élite montréalaise, surtout des médecins, ces réformistes hygiénistes sont intervenus afin, d'une part, d'amener les administrations publiques à consacrer plus d'attention et de ressources à l'hygiène publique, d'autre part, de mettre sur pied des organisations ayant pour but de répondre à des besoins spécifiques (la lutte contre la tuberculose par exemple) et enfin, de contrer la mortalité infantile et d'améliorer la santé des enfants<sup>8</sup>. Au-delà de ces préoccupations de santé physique, le mouvement hygiéniste a aussi suscité des interventions au chapitre de la « santé morale » de la société montréalaise. Martin Dufresne mentionne notamment qu'« à leurs yeux, les épidémies de variole et de choléra, les taux de morbidité et de mortalité, enfin la propagation du vice et de l'oisiveté dans les

<sup>5</sup> Hétu, J.. 1988. "Les cours municipales au Québec : un inextricable écheveau". *Revue Juridique Thémis.*, vol. 22, p.433.

<sup>6</sup> Montréal a été fondée en 1642, Québec en 1608, Toronto a été incorporée en 1834 (la ville de York avait toutefois été préalablement fondée en 1793) et Vancouver a été incorporée en 1886.

<sup>7</sup> Voir sur le sujet Linteau, P.-A.. 1992. *Histoire de Montréal depuis la confédération*. Montréal (Qué), Les Éditions Boréal, plus particulièrement aux pages 93 à 118. Linteau indique également à la page 218 que dans les dernières décennies du 19<sup>e</sup> siècle, Montréal était une ville dangereuse puisque « le taux de mortalité y atteignait des niveaux très élevés, en comparaison avec les autres grandes villes des pays industrialisés ». Il poursuit plus loin quant à la situation au début du 20<sup>e</sup> siècle en mentionnant que « la mortalité montréalaise reste supérieure à la plupart des grandes villes nord-américaines ».

<sup>8</sup> Linteau, P.-A.. (1992), op. cit., p. 221-222. Voir aussi Germain, A.. 1983. « L'émergence d'une scène politique : mouvement ouvrier et mouvements de réforme urbaine à Montréal au tournant du siècle – essai d'interprétation ». *Revue d'Histoire de l'Amérique Française*, vol. 37, no 2, septembre, p. 185-199 où l'auteur effleure le sujet, et Collin J.-P., Dagenais M. et Poitras, C.. 2002. *L'archipel de Montréal : un territoire d'analyse pour faire l'histoire d'une ville-région (1825-2001)*. Communication présentée dans la séance majeure no 3 : « Between Cities and Urban Areas : What scale for the cities' History?/Entre villes et régions urbaine : quelle échelle pour l'histoire des villes? ». Sixième Conférence internationale d'histoire urbaine (Édimbourg, septembre 2002), p.9.

*quartiers insalubres étaient les signes des aspects menaçants de l'hypertrophie urbaine et de la civilisation industrielle* »<sup>9</sup>. Il poursuit un peu plus loin : « *La question du crime, ou plus précisément celle de l'immoralité, était constitutive du regard que ces réformateurs portaient sur la ville. Ils faisaient de la moralité une affaire de santé publique, et par là, une dimension clef tant de la connaissance que du bon fonctionnement de l'organisation sociale* »<sup>10</sup>. Ces considérations hygiénistes sont concomitantes à l'avènement des cours municipales dans les municipalités concernées qui exerçaient déjà une juridiction criminelle à l'époque. Cet aspect est donc intéressant dans le cadre du présent mémoire et alimente une hypothèse que nous poserons au prochain chapitre à l'égard du contenu de l'argumentation des acteurs en faveur du maintien ou de l'abandon de la politique québécoise d'administration municipale de la justice criminelle.

En terminant cette section, une brève référence à la Constitution canadienne de 1867 est nécessaire pour situer la responsabilité de l'administration de la justice criminelle dans les champs de compétences des différents paliers de gouvernement. Les paragraphes 91.27 et 92.14 de la Constitution établissent une importante nuance quant à la question du droit criminel dans la fédération. En vertu de 91.27, le Parlement possède le pouvoir exclusif de légiférer en matière criminelle. La définition des infractions et des règles de preuve et de procédure en cette matière relève donc du gouvernement fédéral. Ces règles sont, pour la plupart, identiques d'une province à l'autre. Par ailleurs, le paragraphe 92.14 donne aux législatures une compétence exclusive en matière d'administration de la justice comprenant « *la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle* ». Ainsi, en matière criminelle au Canada, le gouvernement fédéral définit les règles de fond et les gouvernements provinciaux établissent des tribunaux et administrent la justice en fonction de celles-ci. Toutes les législatures remplissent elles-mêmes entièrement cette obligation constitutionnelle, sauf le Québec qui a choisi d'en partager l'exercice avec les municipalités en utilisant le réseau de cours municipales dont il a favorisé la création sur son territoire.

---

<sup>9</sup> Dufresne, M.. 1995. « Ville et prisons : discours d'hygiénistes réformateurs à Montréal au cours de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle ». *Criminologie*, vol. 28, no 2, p. 109.

<sup>10</sup> Ibid., p.110.



## 1.2 Prestation de services publics par les municipalités

La décision de décentraliser l'administration de la justice criminelle vers les municipalités c'est aussi la décision de décentraliser la prestation d'un service public vers ce palier de gouvernement. En ce sens, il est opportun de résumer les grandes orientations qui ont marqué la prestation de services publics par les municipalités, notamment depuis l'affirmation de l'autonomie locale en cette matière à la fin des années « 70 ».

La prestation de divers services aux personnes en vertu de programmes gouvernementaux est apparue relativement récemment. De services à la propriété, la nature des services relevant des municipalités est ensuite passée à des services aux personnes, et ce, particulièrement à l'époque de la crise économique des années « 30 » alors que les responsabilités municipales s'étendaient à l'assistance sociale, la santé, l'hygiène et la création d'emplois<sup>11</sup>. Vers le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, la plupart de ces compétences ont été rapatriées par les gouvernements centraux. L'universalité et l'uniformité dans la prestation de ces services ont justifié cette tendance à la centralisation<sup>12</sup>. À compter de la fin des années « 70 », dans l'esprit de la théorie du fédéralisme fiscal, l'autonomie locale ou municipale en matière de prestation de services (et du financement de ceux-ci) est confirmée par les autorités concernées. Cette nouvelle décentralisation permettrait une meilleure efficience dans la fourniture de services en tenant compte, cette fois, des particularités et des besoins locaux. À propos de cette théorie du fédéralisme fiscal, les professeurs Collin et Hamel mentionnent que *« pour les partisans de cette thèse, le point de départ de toute analyse des finances publiques locales à l'échelle de l'agglomération urbaine, serait la reconnaissance, du côté de la demande, de résidents et d'investisseurs parfaitement mobiles, informés et rationnels. Autrement dit, les acheteurs de services municipaux feraient leur magasinage et choisiraient de s'installer là où on leur offrirait la plus grande satisfaction au meilleur prix »*<sup>13</sup>. Retenons en terminant,

<sup>11</sup> Union des Municipalités du Québec, Commission d'études sur les municipalités. 1986. *Rapport de la Commission d'études sur les municipalités*. Montréal (Qué): l'Union, p.81.

<sup>12</sup> Id.

<sup>13</sup> Collin, J.-P. et Hamel, P.-J.. 1993. « Les contraintes structurelles des finances publiques locales : les budgets municipaux dans la région de Montréal en 1991 ». *Recherches Sociographiques*, vol. 34, no 3, sept.-déc., p. 441, voir également la thèse de Arvind Ashta sur le fédéralisme fiscal dans laquelle elle résume, à partir d'un ouvrage de Russel Mathews sur le même sujet, les quatre aspects principaux de cette théorie : 1- l'allocation des fonctions gouvernementales et des responsabilités

qu'en parallèle, la mission allocative des municipalités était également mise de l'avant. Cette mission qui consiste à offrir des services au coût se distingue de la mission de redistribution assumée par les gouvernements supérieurs selon les principes du fédéralisme fiscal canadien.

Malgré cette dernière tendance à décentraliser les services vers le palier municipal, certaines grandes missions de l'État, telles que la santé et l'éducation par exemple, répondent à une logique et des principes sectoriels. Les services qui y sont associés sont considérés comme des droits pour et par l'ensemble des citoyens. La territorialisation de ces services et, par conséquent, leur disponibilité potentiellement inégale en fonction de l'endroit où l'on se trouve, et même leur disparition dans certains cas, « *mettraient en péril l'accès d'un grand nombre de citoyens au service* »<sup>14</sup>. Il se trouve donc une forme de confrontation entre cette logique sectorielle pour la prestation de certains services et la logique territoriale impliquant la prestation de service « à la carte » découlant notamment de l'affirmation de l'autonomie municipale issue de la réforme de la fin des années « 70 » au Québec.

Partant des considérations qui précèdent, nous poserons donc, au prochain chapitre, une nouvelle hypothèse à l'égard de l'argumentation des acteurs dans le débat entourant la politique d'administration municipale de la justice criminelle fondée sur cette confrontation des logiques sectorielle et territoriale dans la prestation de services au Québec.

### 1.3 Évolution des cours municipales et de la desserte policière

Afin d'illustrer la réelle étendue de la juridiction conférée aux cours municipales au Québec, une nomenclature des infractions criminelles pouvant y être traitées apparaît à l'appendice A. Toutefois, ces infractions ne sont pas nécessairement traitées par toutes les cours municipales. Le dépôt d'une accusation dans un tribunal provincial ou municipal est bien souvent tributaire

---

*associés des dépenses, 2- l'attribution du pouvoir de lever des impôts, 3- les emprunts et les dettes et 4- Les dons intergouvernementaux et les accords de partages fiscaux*, Ashta, A.. 1997. « Le fédéralisme fiscal – Australie, Canada, Etats-Unis, Inde – les aspects fiscaux du droit budgétaire » <http://ashta.free.fr/fedfisc/ffintro3ch.htm>, p.2.

<sup>14</sup> Union des Municipalités du Québec, Commission d'études sur les municipalités, (1986), op. cit., p.178.

des services de police en cause et obéit à des règles ou pratiques plutôt floues qui varient d'une municipalité à l'autre.

Le tableau qui suit, présente quelques données sur les cours municipales existantes au Québec à trois moments récents qui constituent les balises de la période couverte par la présente étude.

**Tableau 1**  
Évolution récente du nombre de cours municipales au Québec et exercice de la juridiction criminelle

Nombre de Cours Municipales au Québec			
	1988	2000	2002
Nombre de cours municipales	133	134	87
Municipalités desservies	400 (+8 MRC)	626 (+9 MRC)	609 (+11 MRC)
Cours exerçant la juridiction criminelle	69	69	27
Proportion des cours exerçant la juridiction criminelle	52 %	52%	31%

Sources : pour 1988, l'article de Hétu, J.. 1988, op. cit., p.445, pour 2000, Ville de Montréal. 2001. *La cour municipale de la nouvelle ville de Montréal*, document du 17 avril présenté au mandataire du gouvernement du Québec nommé en vertu de la loi 170, et pour 2002, Union des Municipalités du Québec. 2002. *Rapport du comité multipartite sur l'avenir des cours municipales*. 25 octobre.

De 1988 à 2000, le portrait a peu changé sauf en ce qui concerne la desserte des cours qui a augmenté dans cet intervalle. Ce qui semble le plus surprenant c'est que le nombre de cours qui exerçaient une juridiction en matière criminelle est demeuré stable malgré des mesures incitatives de la part du gouvernement du Québec, qui faisait face à un sévère engorgement dans ses tribunaux<sup>15</sup>, pour encourager les municipalités à prendre en charge des affaires

<sup>15</sup> Au début des années « 90 », l'ensemble des provinces canadiennes faisaient face à un important problème d'engorgement des tribunaux en matière criminelle. À la suite de décisions de la Cour suprême du Canada (R. c. Askov, [1990] 2 R.C.S.1199, R. c. Morin, [1992] 1 R.C.S. 771) plusieurs procédures criminelles ont été invalidées compte tenu des délais déraisonnables dans le traitement de celles-ci par les tribunaux.

criminelles en leur assurant la propriété des amendes imposées dans ce type d'affaires par leurs cours municipales. Les effets de ces mesures auraient peut-être été reflétés par le nombre de dossiers traités dans cette matière au cours de ces périodes, mais ces données n'étaient pas disponibles pour 1988 et 2002. Les changements vraiment significatifs sont apparus entre 2000 et 2002. Bien que le nombre de municipalités desservies soit à peu près demeuré le même, le nombre et la proportion de cours municipales exerçant une juridiction criminelle ont chuté. La liste de ces cours pour les années 2000 et 2002 se retrouve à l'appendice B du présent mémoire. Un tableau extrait d'un document de la Ville de Montréal concernant le type d'affaires traitées et le nombre de dossiers concernés pour l'année 2000 est également reproduit à l'appendice C.

Les nombreuses fusions de municipalités pendant cette dernière période sont en grande partie responsables de la disparition de ces cours municipales. En effet, la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (L.Q., c. 56, 2000), a entraîné à elle seule une réduction du nombre de cours municipales sur les territoires concernés, celles-ci passant de quarante-cinq à cinq. Mentionnons toutefois que les orientations prises au ministère de la Sécurité publique du Québec, principalement en ce qui concerne l'organisation policière, ont possiblement eu leur part d'influence sur ce portrait des cours. En effet, les dossiers qui y sont traités en matière de réglementation municipale et de sécurité routière proviennent tous de poursuites déposées par des corps de police municipaux. De plus, en vertu de protocoles d'entente sur la poursuite de certaines infractions criminelles devant les cours municipales conclus entre le Procureur général du Québec et les municipalités qui ont accepté de traiter de telles affaires, ces dernières se voyaient octroyer la propriété des amendes imposées dans ces causes criminelles en échange d'un engagement à ce que leur service de police respectif intente les poursuites des infractions criminelles mentionnées aux protocoles, devant leur cour municipale. Ainsi, toute transformation significative de la carte policière au Québec (notamment quant à l'importance des corps de police municipaux) pourrait être un facteur affectant le portrait des cours municipales.



On peut effectivement constater au tableau 2 à la page suivante, que la période 1991-2000, comme dans le cas des cours municipales, est caractérisée par l'augmentation de la desserte des corps de police municipaux. Encore une fois, les changements importants apparaissent plutôt entre 2000 et 2002. Les fusions des municipalités ont entraîné à elles seules, l'abolition de dix-huit corps de police, alors que la réforme de l'organisation policière, concrétisée en 2001 par l'entrée en vigueur de la *Loi concernant l'organisation des services policiers* (L.Q. 2001, c.19), est responsable du reste des disparitions. Il est pertinent ici d'ajouter que cette réforme adoptait des principes issus de la logique sectorielle pour la prestation des services policiers. En effet, selon le contenu du rapport de données sur les activités policières 2001-2002 et d'autres informations à l'égard de cette réforme apparaissant au site web du ministère de la Sécurité publique<sup>16</sup>, celle-ci visait notamment à augmenter l'efficience et l'efficacité de l'organisation des services policiers qui présentaient plusieurs lacunes découlant du morcellement des effectifs à travers une multitude de corps policiers. On note aussi des objectifs tels qu'une répartition des ressources mieux adaptée aux besoins, un partage plus précis des responsabilités policières, la consolidation de la présence de la Sûreté du Québec sur l'ensemble du territoire, l'amélioration de la lutte à la criminalité organisée et l'adaptation de l'organisation policière à la réforme municipale. Bref, dans le cas des corps de police municipaux, la réduction entre 2000 et 2002 semble s'expliquer à la fois par les fusions municipales et par la réforme de la carte policière.

Quant à la diminution du nombre de cours municipales en 2002, elle semble s'expliquer principalement par la réorganisation municipale. En effet, aucune réforme n'est intervenue quant à la mission ou la structure de ces organismes comme ce fut le cas pour les services de police. Puisque le volume des affaires qui y sont traitées dépend de l'existence de corps policiers municipaux, la disparition de plusieurs de ces derniers et la diminution de l'importance de leur desserte ont créé un certain remous dans le monde municipal, craignant la fermeture obligée de plusieurs autres cours municipales<sup>17</sup>. En fait, des ententes sont intervenues permettant aux cours municipales concernées de continuer de traiter les

<sup>16</sup> [www.msp.gouv.qc.ca](http://www.msp.gouv.qc.ca)

<sup>17</sup> UMQ, AGCMQ, APCMQ, Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, ADPQ, COMAC, *Rapport du Comité multipartite sur l'avenir des cours municipales*, 25 octobre 2002, pp. 20 à 28.

poursuites intentées par la Sûreté du Québec pour les infractions en matière de sécurité routière commises sur le territoire des municipalités qu'elles desservent. Ce mécanisme a donc permis de maintenir la desserte des cours municipales telle qu'elle était avant 2002 comme le démontre le tableau 1.

Les protocoles d'entente en ce qui concerne l'administration de certaines affaires criminelles par les cours municipales n'ont cependant pas été revus. Ainsi, la disparition des corps de polices municipaux, seuls organismes habilités à déposer des poursuites criminelles devant les cours municipales en vertu des protocoles d'entente dont il a été question précédemment, rendait ces protocoles caducs. Puisque la Sûreté du Québec dépose toutes les poursuites criminelles devant les tribunaux relevant du gouvernement du Québec, le nombre de cours municipales qui exerçaient une juridiction sur ces affaires devait donc diminuer.

**Tableau 2**  
Évolution de la desserte des corps de police municipaux

<b>Nombre de corps de police municipaux</b>			
	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>
Corps de police municipaux	163	123	47
Municipalités desservies	203	264	91
% de la population du Québec desservie*	73,3%	79,8%	69,5%

Sources : pour 1991, Québec, ministère de la Sécurité publique. 1999. « Évolution de la desserte policière au Québec de 1991 à 1999 ». Bulletin d'information sur la criminalité et l'organisation policière, vol. 1, no.1, novembre pour 2000 et 2002, données sur les activités policières, site web du ministère de la Sécurité publique du Québec.

\*Ces données incluent les populations des villes de Montréal, Laval, Longueuil, Québec et Gatineau qui sont toutes desservies par un service de police municipal.

Bref, nous devons retenir du présent chapitre que le Québec est la seule des provinces canadiennes qui a choisi de décentraliser en partie l'administration de la justice criminelle vers les municipalités. Elle l'a fait par l'entremise de son réseau de cours municipales dont les deux plus anciennes, celle de Montréal et Québec, ont été constituées à une époque marquée par d'importants problèmes socio-économiques ayant servi de contexte à

l'intervention du mouvement hygiéniste pour lequel la santé morale des citoyens de ces villes était une préoccupation importante.

Ce choix de politique du gouvernement du Québec soulève la question de la prestation de services publics par les municipalités. On note essentiellement ici la confrontation entre les logiques sectorielle et territoriale en cette matière. La première concerne les grandes missions de l'État qui sont assimilées, par les citoyens, à des droits dont l'accessibilité doit être universelle et uniforme partout sur le territoire de la province. À l'opposé, la logique territoriale concerne la prestation de services à la carte adaptée aux particularités locales. L'offre de services varie donc d'un endroit à l'autre et peut même être inexistante dans certains cas. L'examen de la politique de desserte policière pilotée par le ministère de la Sécurité publique du Québec révèle une récente transformation dans la prestation de ce service fondée justement sur des principes sectoriels. Rappelons que la politique faisant l'objet de la présente étude dépend à plusieurs égards des choix exercés en ce qui concerne la desserte policière.

Enfin, dans la foulée des problèmes d'engorgement des tribunaux québécois, des réformes affectant l'organisation policière et de la transformation du monde municipal, la politique d'administration municipale de la justice criminelle, bien qu'exemptée jusque-là de réformes majeures, a subi diverses pressions qui ont éveillé plusieurs intervenants des secteurs de la justice et des municipalités, et suscité chaque fois leur intervention. L'actuel gouvernement du Québec a d'ailleurs décidé de se questionner sur le rôle et l'avenir des cours municipales dans le cadre du grand chantier de la réingénierie des fonctions de l'État qu'il a entrepris en 2003.

L'héritage du discours des hygiénistes et les grandes orientations en matière de prestation de services publics constituent donc les fondements de l'argumentation des acteurs qui sont intervenus dans le débat ayant porté sur le modèle québécois d'administration de la justice criminelle. Affecté par les réorganisations municipales et la révision de la carte policière au début des années « 2000 », ce modèle est maintenant questionné par plusieurs dont les autorités du ministère de la Justice qui en sont responsables. L'évolution de cette politique a

atteint un point tournant pouvant conduire à trois options : l'étendue du modèle à une plus grande échelle sur le territoire de la province, l'adhésion au modèle canadien et l'abandon de cette politique de décentralisation ou la consolidation du modèle actuel par l'adoption de mesures en vue de l'améliorer.

Avant de procéder à l'analyse de la politique et de la prise de position et l'argumentation des acteurs, il est utile de définir quelques concepts pertinents au présent mémoire, tels que ceux de « politique publique » et « décentralisation ». Le choix d'un modèle d'analyse, l'élaboration de la question de recherche et des hypothèses et la détermination d'une stratégie méthodologique, sont également des préalables à l'analyse. Ces éléments sont donc abordés au chapitre suivant.



## CHAPITRE II

### CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE

Le présent chapitre est constitué de deux volets. L'un est consacré à la définition des principaux concepts pertinents à l'étude de la politique d'administration municipale de la justice criminelle, soit ceux de « politique publique », de « décentralisation », du modèle de coalition de causes (*Advocacy Coalition Framework*) et du modèle d'analyse par étapes (*policy cycle*). L'autre présente les questions et hypothèses de recherche ainsi que les principaux éléments de la méthodologie suivie dans le cadre de cette étude.

#### 2.1 Concepts de « politique publique » et de « décentralisation »

Puisque l'objet du présent mémoire vise essentiellement l'analyse d'une politique publique portant sur la décentralisation d'un secteur d'activité relevant du gouvernement du Québec vers les municipalités, soit l'administration de la justice criminelle, il est, dans un premier temps, opportun de définir les concepts de « politique publique » et de « décentralisation ».

##### 2.1.1 Politique publique

Une distinction d'ordre sémantique s'impose dès le départ quant au terme « politique ». J.-C. Thoenig et Yves Meny distinguent deux usages du terme : le premier (*politics*) réfère aux phénomènes de lutte de pouvoir et de concurrence entre partis ou groupes politiques en vue de s'approprier les fonctions d'autorité dans une collectivité ou une organisation alors que le second (*policy*) réfère plutôt à un "*cadre d'orientation pour l'action, un programme ou une*

*perspective d'activité*" (une politique économique par exemple)<sup>18</sup>. C'est en fonction de ce deuxième sens qu'est définie la notion de politique publique.

T. Dye<sup>19</sup>, M. Howlett et M. Ramesh<sup>20</sup> ainsi que V. Lemieux<sup>21</sup> ont recensé et analysé la majorité des définitions qui ont été données au concept de « politique publique » au cours des 50 dernières années et en ont dégagé une nouvelle définition ou, tout au moins, les principaux éléments pertinents à la compréhension du concept.

La conclusion de Dye a été de définir relativement simplement la politique publique comme toute chose que le gouvernement fait ou ne fait pas<sup>22</sup>. Lemieux, quant à lui, détermine que l'ensemble des définitions qu'il a analysées converge vers quatre éléments principaux : les activités (l'accomplissement d'activités ou l'absence d'activité), les acteurs (principalement le gouvernement ou toute autre autorité publique mais aussi d'autres acteurs non gouvernementaux), les problèmes (se situent dans l'environnement interne ou externe du système d'action et motivent la recherche de solutions) et les solutions elles-mêmes<sup>23</sup>. Pour cet auteur, la politique publique se définit comme une série "*d'activités orientées vers la solution de problèmes publics dans l'environnement, et ce par des acteurs politiques dont les relations sont structurées, le tout évoluant dans le temps*"<sup>24</sup>. Enfin, Howlett et Ramesh ne conviennent pas d'une définition précise de la politique publique mais dégagent toutefois certains principes des définitions fournies par Thomas Dye, William Jenkins et James Anderson (tous trois également étudiés par Lemieux). La politique publique émerge des gouvernements et implique, pour ceux-ci, un choix de faire ou de ne pas faire quelque chose. Il s'agit d'un processus et non d'un simple choix impliquant un ensemble de décisions interreliées prises par un acteur, un groupe d'acteurs ou des groupes d'acteurs politiques à

<sup>18</sup> Thoenig, J.-C., Meny, Y.. 1989. "Politiques publiques". Paris : Presses Universitaires de France, 391p., p.130.

<sup>19</sup> Dye, T., R.. 1987, *Understanding Public Policy*. 6<sup>e</sup> ed.. New Jersey: Prentice-Hall inc..

<sup>20</sup> Howlett, M., Ramesh, M. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto-NewYork-Oxford: Oxford University Press.

<sup>21</sup> Lemieux, V. 1995. *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et le pouvoir*. Québec (Qué) :Les Presses de l'Université Laval.

<sup>22</sup> Dye, T., R..1987, op. cit., p. 2-3.

<sup>23</sup> Lemieux, V.. 1995, op. cit., p. 3-6.

<sup>24</sup> Ibid., p.7.

propos de buts à atteindre et des moyens pour y arriver, et ce dans les limites des pouvoirs d'intervention de ces acteurs. Ce processus est relié à la perception, réelle ou non, de l'existence d'un problème ou d'une préoccupation<sup>25</sup>.

Retenons donc de ce qui précède qu'une politique publique est une action ou non-action émanant d'une autorité publique. Elle réfère à la perception de l'existence d'un problème et à la recherche d'une solution à ce problème ainsi que des moyens pour y arriver, et ce, par l'interaction d'acteurs ou de groupes d'acteurs politiques.

### 2.1.2 Décentralisation

La décentralisation est un concept relativement complexe qui peut prendre différentes formes en fonction notamment de l'intensité avec laquelle elle est exercée. Le professeur V. Lemieux a consacré un ouvrage entier sur ce sujet<sup>26</sup> dont le contenu sera utile pour bien cerner la distinction entre « décentralisation » et « déconcentration », couramment utilisés dans le présent mémoire, et pour comprendre le sens spécifique de la décentralisation dans le cas de l'administration de la justice criminelle.

Schématiquement, les éléments principaux du cadre théorique développé par V. Lemieux sur ce thème sont représentés à la page suivante.

À la base, on note l'existence d'une affaire publique qui concerne « des distributions de ressources qui font problème par rapport aux normes des autorités et qui entraînent des interventions de leur part<sup>27</sup>. Ces interventions pourront prendre la forme de mécanismes de régulation (dont l'objet est de redistribuer les ressources conformément aux normes établies) qui eux-mêmes seront sources de centralisation ou de décentralisation.

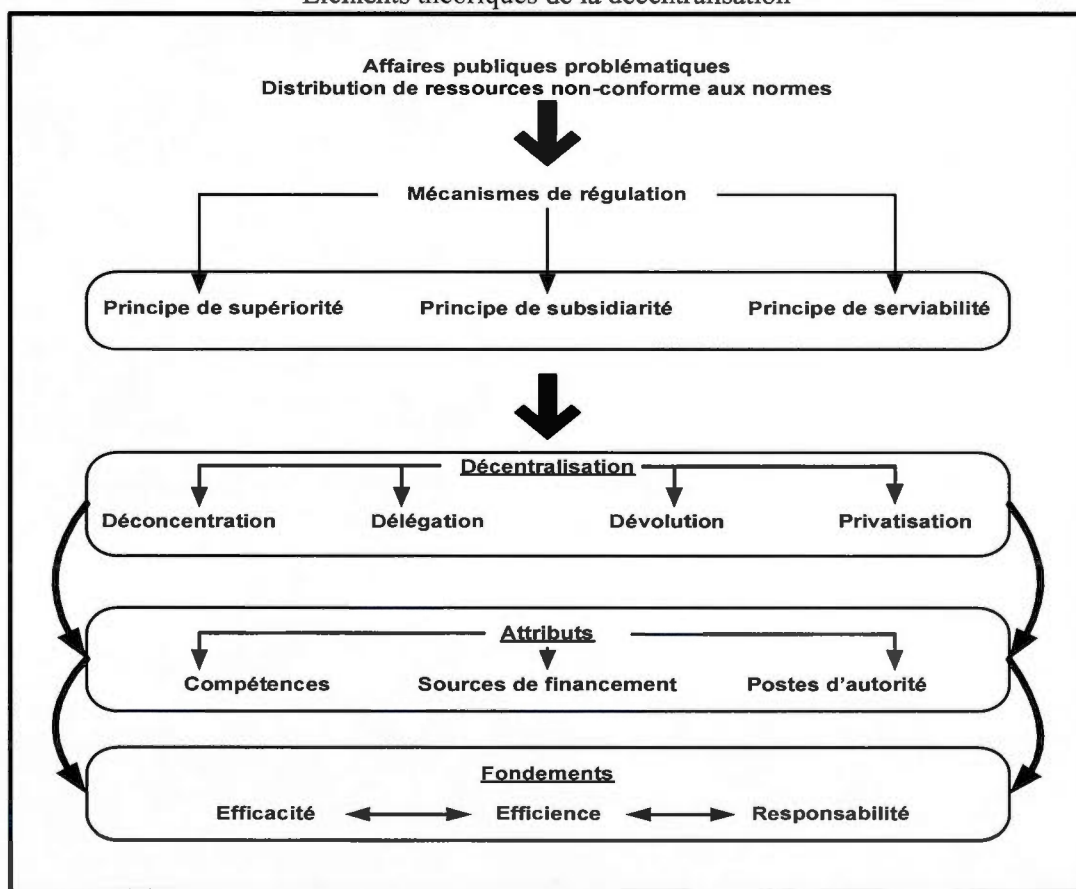
<sup>25</sup> Howlett, M., Ramesh, M.. 1995, op. cit., p. 6.

<sup>26</sup> Lemieux, V.1997, *La décentralisation*. Sainte-Foy (Qué) : Les éditions de l'IQRC.

<sup>27</sup> Ibid., p.15.

La décentralisation peut reposer sur trois différents principes ou sur une conjugaison de ceux-ci. Le principe de supériorité, fondé sur les exigences du « sommet » ou de l'instance centrale, suppose que l'instance qui possède les plus grands atouts de pouvoir, généralement issue des paliers centraux de gouverne, contrôle les décisions. Le principe de subsidiarité, fondé sur les exigences des organisations périphériques, suppose une régulation confiée aux entités le plus près des personnes qui, en cas d'insuffisance de ces entités, sera assumée par d'autres plus éloignées (ou plus proche de l'entité centrale). Enfin, le principe de serviabilité, fondé sur les exigences de la base et des publics qui s'y trouvent, repose essentiellement sur les services aux publics et non sur les exigences propres aux instances centrales et périphériques.

**Figure 1**  
Éléments théoriques de la décentralisation



Sources : représentation de l'auteur des éléments théoriques de la décentralisation présentés dans Lemieux, V.. 1997, op. cit.



On retrouve plusieurs formes de décentralisation qui réfèrent dans chaque cas à l'indépendance de l'organisation périphérique par rapport à l'organisation centrale ainsi qu'au degré d'autonomie qui lui est confié. Selon une typologie empruntée à l'Organisation Mondiale de la Santé par V. Lemieux, la décentralisation peut donc se décomposer en déconcentration, délégation, dévolution et privatisation<sup>28</sup>. La déconcentration, le plus faible degré, suppose une organisation périphérique qui fait partie de l'organisation centrale et qui dispose d'une autonomie de gestion très restreinte. Dans la délégation et la dévolution, l'organisation périphérique est distincte de l'organisation centrale qui conserve toutefois un pouvoir de tutelle. L'organisation périphérique bénéficie d'une autonomie de gestion dans le cas de la délégation et d'une autonomie de gouvernance dans le cas de la dévolution. Enfin, la privatisation est l'expression d'une décentralisation complète vers une organisation indépendante du secteur privé.

V. Lemieux définit la décentralisation comme un « transfert d'attributions du centre en direction de la périphérie »<sup>29</sup>. Ces attributions sont de trois types. Les compétences, qui renvoient aux secteurs de régulation relevant des instances centrales ou périphériques, le financement, élément essentiel à la régulation et les postes d'autorité où les options relatives à la régulation peuvent être déterminées.

De plus, la décentralisation a pour but d'améliorer certains échanges ainsi que les régulations quand les instances les plus proches des publics sont plus aptes à la régulation que les instances centrales. Il s'agit ici d'échanges de rétributions des instances de régulation en direction de leur base organisationnelle desquels découlent des contributions de celle-ci au profit de l'appareil organisationnel<sup>30</sup>. Quant à l'aptitude à la régulation, on y distingue trois aspects qui sont également, selon Lemieux, les fondements de la décentralisation. L'efficacité à trouver des solutions aux affaires publiques problématiques, l'efficience dans

---

<sup>28</sup> Ibid., p. 17 à 20 Le professeur Lemieux utilise également les expressions « décentralisation administrative », « décentralisation fonctionnelle », « décentralisation politique » et « décentration » pour identifier chacun de ces quatre types de décentralisation.

<sup>29</sup> Ibid., p.14.

<sup>30</sup> Ibid., p.34 Le professeur Lemieux donne en exemple le paiement de taxes municipales par les contribuables en échange de quoi ils reçoivent différents services.

l'utilisation des ressources pour résoudre ces problèmes et « la responsabilité des régulateurs par rapport à la base organisationnelle »<sup>31</sup>.

Bref, les principes de supériorité, de subsidiarité et de serviabilité sont individuellement ou ensemble à l'origine de la décentralisation. Celle-ci peut prendre la forme d'une déconcentration, d'une délégation, d'une dévolution ou d'une privatisation selon le type et le degré d'autonomie confiée à l'organisation périphérique et l'indépendance de cette dernière par rapport à l'organisation centrale. Les compétences, les sources de financement et les postes d'autorité sont les trois attributions qui peuvent faire l'objet de décentralisation par laquelle on tente de « rendre la régulation des affaires publiques plus efficace, plus efficiente et plus responsable »<sup>32</sup>.

### 2.1.3 Délégation des causes criminelles à des cours municipales

À partir du cadre théorique qui précède, il est possible de préciser la nature de la décentralisation dont il est question dans le présent mémoire en ce qui concerne l'administration de la justice criminelle. Pour ce faire, retenons essentiellement la définition de chacun des types de décentralisation et ses trois attributs. Le tableau 3 à la page suivante présente les attributs de la décentralisation sous l'angle des organisations périphériques conjuguées à chacun des quatre types de décentralisation. Le lien existant entre les organisations centrale et périphérique y est également indiqué. Les arguments qu'on y retrouve sont extraits de l'ouvrage de V. Lemieux.

Dans ce contexte théorique, les cours municipales peuvent être assimilées à des organismes périphériques vers lesquels le gouvernement du Québec a transféré des attributions en matière d'administration de la justice criminelle. Ainsi, il est donc possible de les situer dans l'une des colonnes du tableau en fonction des caractéristiques qui leur sont propres et de déterminer dans quel type de décentralisation elles se situent lorsqu'elles traitent ces affaires criminelles.

---

<sup>31</sup> Ibid, p.35.

<sup>32</sup> Ibid, p.36.

**Tableau 3**  
Attributs de la décentralisation dans les organismes périphériques

Caractéristiques des organisations périphériques dans les types de décentralisation (en fonction du lien avec les organisations centrales et des attributs de la décentralisation)				
	Déconcentration	Délégation	Dévolution	Privatisation
<b>Liens entre les organisations</b>	Partie intégrante de l'organisation centrale.	Distincte de l'organisation centrale, mais sous sa tutelle.	Distincte de l'organisation centrale, mais sous sa tutelle.	Totalement distincte de l'organisation centrale.
<b>Compétences</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aucune compétence propre.</li> <li>Marge de manœuvre limitée dans la gestion des compétences qui leur sont confiées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compétences limitées à un ou quelques secteurs d'activité.</li> <li>Plus grande autonomie de gestion des compétences.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compétences multisectorielles.</li> <li>Autonomie dans la gestion des compétences.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compétences diverses et autonomie absolue à leur égard.</li> </ul>
<b>Financement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aucune autonomie de financement.</li> <li>Financées à même le budget des organisations dont elles dépendent.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sources de financement variées.</li> <li>Revenus tirés des consommateurs ou obtention de subvention.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sources de financement les plus larges.</li> <li>La plupart des catégories de sources de financements sont utilisées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le financement suit les modalités propres au marché, dont celle de la tarification.</li> <li>Subventions gouvernementales possibles.</li> </ul>
<b>Autorité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autonomie des postes d'autorité la plus limitée.</li> <li>Autorités désignées par l'organisation centrale.</li> <li>Décisions encadrées par des règles strictes définissant les normes à suivre.</li> <li>L'imputabilité porte vers le centre.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autonomie des postes d'autorité plus variée.</li> <li>Autorités peuvent être désignées par l'organisation centrale, par des collèges électoraux ou élus par suffrage universel (ex. commissions scolaires).</li> <li>Dirigeants et employés ne sont pas nécessairement des fonctionnaires.</li> <li>Décisions encadrées par des règles plus souples définissant les normes à suivre.</li> <li>L'imputabilité porte vers le centre.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>e autonomie des postes d'autorité.</li> <li>Grande importance des relations et du rapport de force entre les autorités du centre et celles de la périphérie.</li> <li>Les autorités sont élues par suffrage universel.</li> <li>L'imputabilité porte vers la base.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les postes d'autorité ne dépendent plus du centre.</li> <li>Les modes de nominations ou désignations des autorités sont variables.</li> <li>Autonomie dans la prise de décision</li> </ul>

Sources : notions théoriques sur la décentralisation, extraites de l'ouvrage de Lemieux, V.. 1997, op. cit.

Tout d'abord, les cours municipales sont distinctes du réseau de tribunaux qui relèvent du ministère de la Justice. Elles sont créées sur l'initiative des municipalités et relèvent administrativement de celles-ci. Il ne s'agit donc pas d'organisations qui font partie intégrante de l'organisation centrale comme on retrouve dans les cas de déconcentration. Toutefois, elles ne sont pas totalement indépendantes du ministère puisqu'une fois établis, le ministre a un pouvoir de vie ou de mort à l'égard de ces tribunaux en plus d'encadrer substantiellement leurs compétences, leurs modes de fonctionnement et le personnel qui y agit en tant qu'officier de justice (juges, greffiers, huissiers)<sup>33</sup>. Compte tenu de l'existence d'une forme de tutelle, il ne peut donc pas s'agir de privatisation. L'examen du lien entre les organisations périphérique et centrale nous conduit donc, pour le moment, à un cas de délégation ou de dévolution. L'analyse du transfert de chacun des attributs dans le cas de l'exercice de la juridiction criminelle par les cours municipales devrait permettre d'être plus précis quant au type de décentralisation.

Le transfert des compétences vers les cours municipales tend vers la délégation. En effet, d'entrée de jeu, celles-ci possèdent des compétences qui leur sont propres et sur lesquelles elles exercent une certaine autonomie. En vertu des protocoles d'entente sur la poursuite de certaines infractions criminelles intervenus entre les municipalités concernées et le Procureur général du Québec et dont il a été question précédemment dans l'introduction, les cours ont une compétence particulière pour le traitement des types d'affaires criminelles mentionnées à ces protocoles. Elles assurent la totalité du processus judiciaire de ces affaires (sauf en appel évidemment) dans les limites prescrites par la loi et par le Procureur général à l'intérieur des protocoles<sup>34</sup>. Il ne s'agit donc pas, encore une fois ici, de déconcentration puisque dans ce cas, l'organisation périphérique ne possède aucune compétence qui lui est propre et une marge de manoeuvre très limitée dans la gestion des compétences qui lui sont confiées. Les cours municipales sont des organisations qui possèdent plusieurs types de juridiction, mais dans un secteur unique, soit celui de la justice. En ce sens, il ne peut être question de délégation qui, selon V. Lemieux, suppose des compétences multisectorielles, comme on en

<sup>33</sup> Voir les dispositions de la *Loi sur les cours municipales* (L.R.Q., c. C-72.01).

<sup>34</sup> Par exemple, les autorités concernées dans les cours doivent aviser le Procureur général lorsqu'une cause est susceptible de justifier l'intervention de ce dernier ou lorsque la constitutionnalité d'une disposition de la loi est contestée.



retrouve au sein des villes par exemple, ainsi qu'une quasi totale autonomie dans la gestion de celles-ci. Il en va de même pour la privatisation, caractérisée par des champs de compétences diverses sur lesquels l'organisation périphérique exerce une autonomie de gestion absolue.

Le transfert des sources de financement permet également de conclure que les cours municipales se trouvent en situation de délégation lorsqu'elles traitent des affaires criminelles. En effet, elles bénéficient de modes de financement variés, mais limités. En ce qui concerne leur juridiction criminelle, il est prévu aux protocoles d'entente dont il est question au paragraphe précédent, que les cours conservent la propriété des amendes imposées dans les dossiers qu'elles traitent en matière criminelle. Elles sont aussi responsables de tous les mécanismes de perception de ces amendes. Dans la mesure où cette source de financement s'avère insuffisante, les amendes provenant d'autres types de dossiers (les causes en matière de circulation par exemple) ou une compensation à même l'enveloppe budgétaire des municipalités servent à combler le budget de fonctionnement dédié à l'administration de la justice criminelle dans ces tribunaux. Les modes de financement de cette activité spécifique des cours municipales sont restreints, mais existants et surtout indépendants de l'enveloppe budgétaire du ministère de la Justice (organisation centrale), caractéristique que l'on retrouve plutôt dans les cas de déconcentration. V. Lemieux cite les municipalités comme un exemple d'organisation périphérique se trouvant en situation de dévolution par rapport à l'autorité centrale<sup>35</sup>. Or, les sources de financement dont profitent ces dernières sont multiples et n'ont rien à voir avec celles des cours qui sont beaucoup plus limitées. Dans ce contexte, les cours municipales ne peuvent donc se trouver dans une situation de dévolution qui suppose un inventaire de moyens de financement beaucoup plus large. Le financement des activités des cours municipales ne correspond pas non plus aux caractéristiques de la privatisation puisqu'elles ne dépendent en aucun cas des modalités du marché.

Dans le cas du transfert des postes d'autorité, les décisions prises par les dirigeants des cours peuvent être de deux ordres. D'une part, certaines orientations sont dictées par les différentes

---

<sup>35</sup> Lemieux, V., (1997), op. cit., p.19.

lois ou la procédure judiciaire laissant ainsi peu de place à la discrétion, d'autre part, elles peuvent être de nature purement administrative ce qui donne plus de liberté aux gestionnaires en place dans la gestion courante des ressources humaines ou immobilières par exemple. De plus, les autorités elles-mêmes, à l'intérieur des cours municipales, révèlent un caractère hybride. Les juges et les juges en autorité (juge président, juge président adjoint, juge coordonnateur) sont tous nommés par l'organisation centrale (le ministre de la Justice) et sont eux-mêmes soumis à l'autorité d'un juge en chef adjoint de la Cour du Québec (tribunal relevant de l'autorité du ministère de la Justice). La nomination des cadres administratifs ne dépend pas de l'organisation centrale. L'imputabilité des dirigeants des cours municipales porte tant vers le centre que vers la base. Dans le cas de la décentralisation, les autorités bénéficient d'une très petite marge de manœuvre dans la prise de décision et leur nomination dépend totalement de l'organisation centrale. Ce n'est pas le cas dans les cours municipales. Pour V. Lemieux, la dévolution suppose une grande autonomie des postes d'autorité, le maintien d'un rapport de force entre les autorités du centre et celles de la périphérie et l'élection de ces autorités par suffrage universel. Encore une fois, ces caractéristiques ne sont pas propres aux dirigeants des cours municipales. Les juges en autorité comme les gestionnaires des cours sont nommés à leur poste et non pas élus par la population. Le volet juridique qui encadre une bonne partie des activités de ces cours municipales et des décisions qui y sont prises limite substantiellement la latitude des autorités dans la prise de décisions qui est déjà dictée par la loi. Il en va de même pour le rapport de force entre le central et la périphérie qui, dans ce secteur, est en somme, inexistant. Pour des motifs semblables, il ne peut pas être question ici, de privatisation.

Bref, dans la mesure où l'on considère les cours municipales comme des organisations périphériques vers lesquelles des activités ont été décentralisées, l'examen du transfert des différents attributs de la décentralisation et de la nature du lien qu'elles maintiennent avec l'organisation centrale (le ministère de la Justice), nous amène à conclure qu'elles sont dans une relation de délégation. Le lien entre les cours et les municipalités desquelles elles dépendent administrativement aurait pu nous amener à considérer les municipalités comme des organismes périphériques.

Dans un tel cas, compte tenu des commentaires de V. Lemieux dont il a été question précédemment<sup>36</sup>, on pourrait conclure que la décentralisation prendrait la forme de la dévolution pour l'ensemble des compétences municipales. Par ailleurs, la distinction entre les types de décentralisation n'est pas toujours aussi claire et certaines organisations se trouvent parfois dans une zone grise, comme les commissions scolaires par exemple, dont les attributs présentent des caractéristiques tant de la délégation que de la dévolution<sup>37</sup>. En ce qui concerne l'administration de la Justice criminelle, les compétences transférées aux municipalités et la gestion de celles-ci sont limitées à certaines infractions ainsi qu'aux encadrements prévus aux protocoles d'ententes intervenues à ces fins avec le Procureur général du Québec. Le secteur de la justice constitue l'une des compétences confiées aux municipalités parmi l'ensemble de leurs compétences multisectorielles. Par ailleurs, dans la gestion du secteur de la Justice, les municipalités n'ont pas le degré d'autonomie que l'on retrouve dans d'autres activités comme les sports et loisirs ou le développement économique par exemple. Pour le financement de leurs activités de Justice, les municipalités peuvent profiter de sources multiples, dont la propriété des amendes imposées dans les dossiers criminels qu'elles traitent, qui leur permettent d'assumer les dépenses découlant des activités de leur cour municipale. Enfin, au chapitre des postes d'autorité, les commentaires formulés précédemment dans le cas où les cours étaient considérées comme les organisations périphériques, valent toujours ici en ajoutant toutefois que l'élection par suffrage universel des dirigeants des municipalités doit aussi être considérée.

Ainsi, l'examen des compétences transférées aux municipalités dans l'administration de la justice criminelle, tend à suggérer qu'il s'agit d'un cas de délégation. Par ailleurs, la possibilité d'utiliser de nombreuses sources de financement pour assumer les dépenses de cette activité est une caractéristique importante de la dévolution. Quant aux postes d'autorité, on retrouve autant d'éléments de la dévolution que de la délégation. Ces constatations font des municipalités, dans le secteur de l'administration de la justice, des « *organisations mixtes où la délégation se mêle à la dévolution* »<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Vincent Lemieux mentionne les municipalités comme un exemple d'organisme périphérique en situation de dévolution dans l'exercice de ses différentes activités.

<sup>37</sup> Lemieux, V., (1997), op. cit., pp.18 et 19.

<sup>38</sup> Ibid., p. 19, commentaires de V. Lemieux à l'égard des commissions scolaires.

Puisque tant la délégation que la dévolution demeurent des formes de décentralisation, l'utilisation de ce dernier terme sera privilégiée dans le présent mémoire. La décentralisation de l'administration de la justice criminelle dans les cours municipales (ou dans les municipalités) sous-entendra donc « la délégation » ou, dans une certaine limite, la « dévolution » de cette activité.

Par ailleurs, la notion de déconcentration sera aussi utilisée à quelques endroits dans le texte, et ce, dans des cas bien précis qui rencontrent les caractéristiques de ce type de décentralisation. En effet, les cours municipales constituées en vertu de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, ont été organisées, dans les cas de Montréal, Longueuil, Québec et Gatineau, en fonction d'un chef-lieu et de plusieurs points de service répartis sur le nouveau territoire de ces municipalités. Or, c'est spécifiquement lorsqu'il sera question de ces points de service que le terme « déconcentration » devra être utilisé. Ces points de service sont parties intégrantes des cours municipales desquelles ils relèvent, ils n'ont aucune compétence propre, aucune source de financement et aucune autonomie de gestion. Ils sont utilisés pour rendre quelques services de proximité comme des comptoirs d'information et d'encaissement ainsi que des lieux d'audience pour certains types d'infractions dont sont exclues dans certains cas les affaires criminelles. Ils ne sont en fait que les tentacules des cours municipales concernées sur le territoire qu'elles desservent et sont entièrement contrôlés par celles-ci. Il s'agit de déconcentration de certaines activités bien précises relevant de ces cours. Dans ce contexte, le point de service peut être assimilé à l'organisation périphérique et la cour municipale, l'organisation centrale.

## 2.2 Modèles d'analyse de politiques publiques

De façon générale, les auteurs ont classé les différents modèles d'analyse selon certaines catégories qui diffèrent de l'un à l'autre. Howlett et Ramesh, par exemple, établissent quatre types d'approches : celles mettant l'emphasis sur les systèmes politiques, celles qui portent sur les déterminants dans l'environnement interne et externe du système politique, celles qui supposent que la nature des problèmes et des solutions détermine la façon dont ceux-ci sont



traités par le système politique et enfin, celles qui se concentrent essentiellement sur les impacts ou résultats directs ou indirects des politiques<sup>39</sup>. Lemieux catégorise les modèles qui fournissent des explications par l'environnement (l'explication d'une politique publique passe par ses déterminants, économiques ou politiques, qui se situent dans l'environnement interne ou externe du système d'action), par les activités (l'explication de la politique repose sur certains traits des activités, notamment la dimension rationnelle de l'action qui est à l'origine du *stages model* dont il sera plus abondamment question plus bas), par les finalités (l'explication de la politique repose sur la dimension économique de l'action et plus particulièrement la recherche d'efficacité aux meilleurs coûts possibles) et par les relations entre les acteurs (l'explication de la politique repose sur l'activité des acteurs et des groupes d'acteurs concernés par celle-ci)<sup>40</sup>. Peters<sup>41</sup>, Sabatier<sup>42</sup> et Dye<sup>43</sup> établissent aussi différentes « familles » de modèles d'analyse.

Parmi cette multitude d'approches, une seule sera retenue pour les fins de la présente étude. Il s'agit du modèle de coalitions de causes ou l'« *Advocacy Coalition Framework* », développé par P. Sabatier et centré sur l'importance des acteurs dans l'élaboration des politiques publiques.

Les acteurs dans une politique publique constituent un élément fort important de l'analyse. Thoenig les identifie comme des « entrepreneurs politiques » qui se divisent en deux grandes catégories : les élites, à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement et différents types de publics<sup>44</sup>. Lemieux, lui, les distingue selon quatre types : les responsables (élus et dirigeants nommés), les agents (bureaucrates), les intéressés (groupes patronaux, syndicaux, professionnels, médias et gouvernements inférieurs) et les particuliers (électeurs)<sup>45</sup>. Pour

---

<sup>39</sup> Id., p. 7-9.

<sup>40</sup> Lemieux, V.. 1995, op. cit., p. 8-12.

<sup>41</sup> Peters, G., B.. 1992. "The Policy Process : an Institutional Perspective". *Canadian Public Administration*, vol.35, no.2, (summer), p. 160-180.

<sup>42</sup> Sabatier, P., A., Schlager, E.. 2000. "Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines ". *Revue française de science politique*, vol.50, no.2, avril, p. 209-235.

<sup>43</sup> Dye, T., R. 1987, op. cit.

<sup>44</sup> Ibid., p. 22.

<sup>45</sup> Lemieux, V.. 1995, op. cit., p. 34-36.



Sabatier, la description des acteurs prend une toute autre forme dans son modèle; l' « *Advocacy Coalition Framework* ».

Dans ce modèle, les politiques sont le « *produit d'un système de croyances spécifiques, issu de la confrontation continue et des compromis successifs passés entre les systèmes de croyances propres à chaque coalition en présence dans un sous-système donné* »<sup>46</sup>. La figure 2 à la page suivante, illustre la structure du modèle.

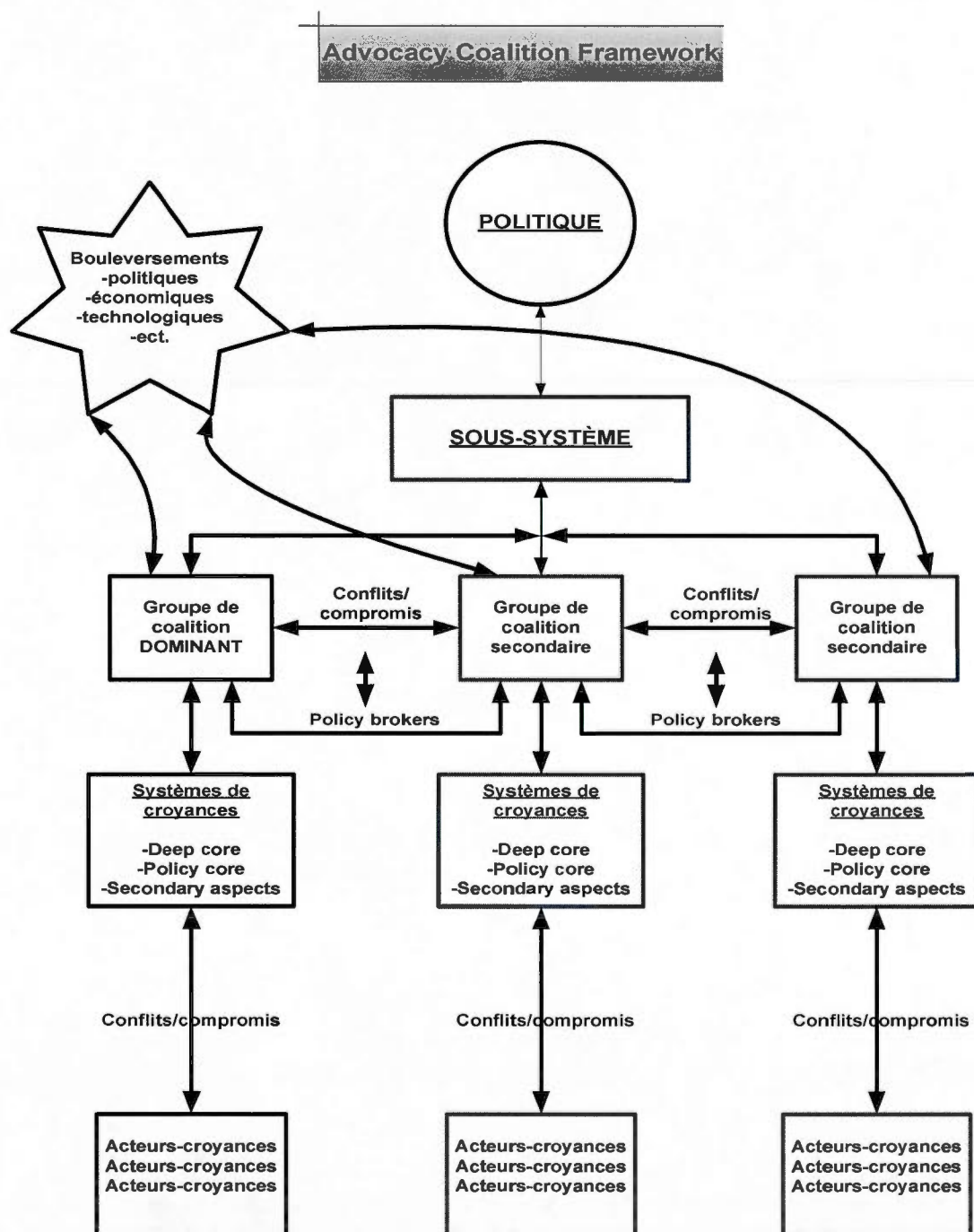
Les acteurs y sont catégorisés de la façon suivante : « le sous-système » constitué par un groupe d'acteurs ou d'organisations relativement autonomes partageant le même domaine d'expertise qui interagissent afin d'influencer la formulation et la mise en œuvre d'une politique, « la coalition de causes » constituée par un ensemble d'acteurs publics et privés qui partagent un ensemble de croyances et participent en même temps à une même activité (il en existe plusieurs dans un sous-système, une dominante et des secondaires, chacune tentant de véhiculer ses préférences dans l'espoir de favoriser la réalisation d'actions propres à leur système de croyances), « les intermédiaires » constitués d'acteurs neutres qui ne sont pas identifiés à une cause plus qu'une autre et qui aspirent à limiter les conflits et trouver des solutions raisonnables<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Bergeron, H., Surel, Y., Valluy, J.. 1988. " *L'Advocacy Coalition Framework*. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques". *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, no.41, premier trimestre, p. 202, voir aussi Sabatier, P., A., Schlager, E.. 2000, loc. cit., p. 227.

<sup>47</sup> Ibid., p. 206-209.

**Figure 2**  
Modèle de coalition de causes selon P. Sabatier



Sources : représentations de l'auteur du modèle de l' « *Advocacy Coalition framework* » de P. Sabatier.

Bref, une politique sera déterminée par le jeu d'influences de plusieurs coalitions de causes dans un sous-système donné où viendront intervenir, à certains moments, des intermédiaires neutres forçant le compromis. Ces coalitions sont caractérisées par un système de croyances particulier et leur influence peut varier selon qu'ils occupent une position dominante ou secondaire dans le sous-système. Chacun de ces systèmes de croyances, qui inspirent la tendance de la politique, est constitué de trois strates : « le noyau dur ou *deep core* » composé de croyances très générales, de vérités innées qui font référence aux valeurs fondamentales et personnelles de chaque acteur et « *s'appliquant à la plupart des politiques publiques* »<sup>48</sup>, « le noyau mou ou *policy core* » composé par des stratégies, options et positions politiques prises en fonction du *deep core* et s'appliquant à une politique en particulier, et « les aspects secondaires ou *secondary aspects* » représentant un ensemble de décisions instrumentales nécessaires pour la mise en œuvre des stratégies dans un sous-système (des règles administratives par exemple)<sup>49</sup>.

Le modèle comporte une dimension dynamique portant sur les processus de changement des politiques. En règle générale, le *deep core* sera rarement affecté. Les changements apparaissent plutôt au niveau du *policy core* mais demeurent généralement liés au rapport de force entre les coalitions et, par conséquent, à la position dominante. Cette dernière, une fois les systèmes de croyances et d'actions stabilisés, défend les éléments fondamentaux du programme qu'elle a contribué à mettre en place. Les coalitions marginales peuvent donc difficilement influencer la politique et doivent attendre le moment opportun qui sera habituellement produit par des événements extérieurs au sous-système (par exemple, un changement de gouvernement, un retournement économique majeur ou une importante réorganisation municipale). Les changements les plus fréquents et les plus superficiels se produisent au niveau des aspects secondaires du système<sup>50</sup>.

La présence de trois conditions particulières peut faciliter la transformation du *deep core* et du *policy core* dans le cas de débats fondamentaux. D'une part, le conflit qui naît dans un sous-système doit se situer à un niveau intermédiaire, car les parties se campent sur leur

<sup>48</sup> Sabatier, P., A., Schlager, E.. 2000. loc. cit., p. 227.

<sup>49</sup> Bergeron, H., Surel, Y., Valluy, J.. 1988, loc. cit., p. 203-204.

<sup>50</sup> Bergeron, H., Surel, Y., Valluy, J.. 1988, loc. cit., p. 210-214.

position lorsque le degré de conflictualité est trop élevé alors qu'un degré trop faible ne génère pas de mobilisation ni d'enjeux. D'autre part, des problèmes trop complexes et des modes de solution qui manquent d'objectivité ne facilitent pas une telle transformation. Enfin, un forum restreint composé d'acteurs professionnels préalablement filtrés qui partagent langage, valeurs et connaissance a plus de chance d'affecter ces noyaux dur et mou qu'un forum ouvert caractérisé par un grand nombre de participants d'origine et d'intérêts divers.

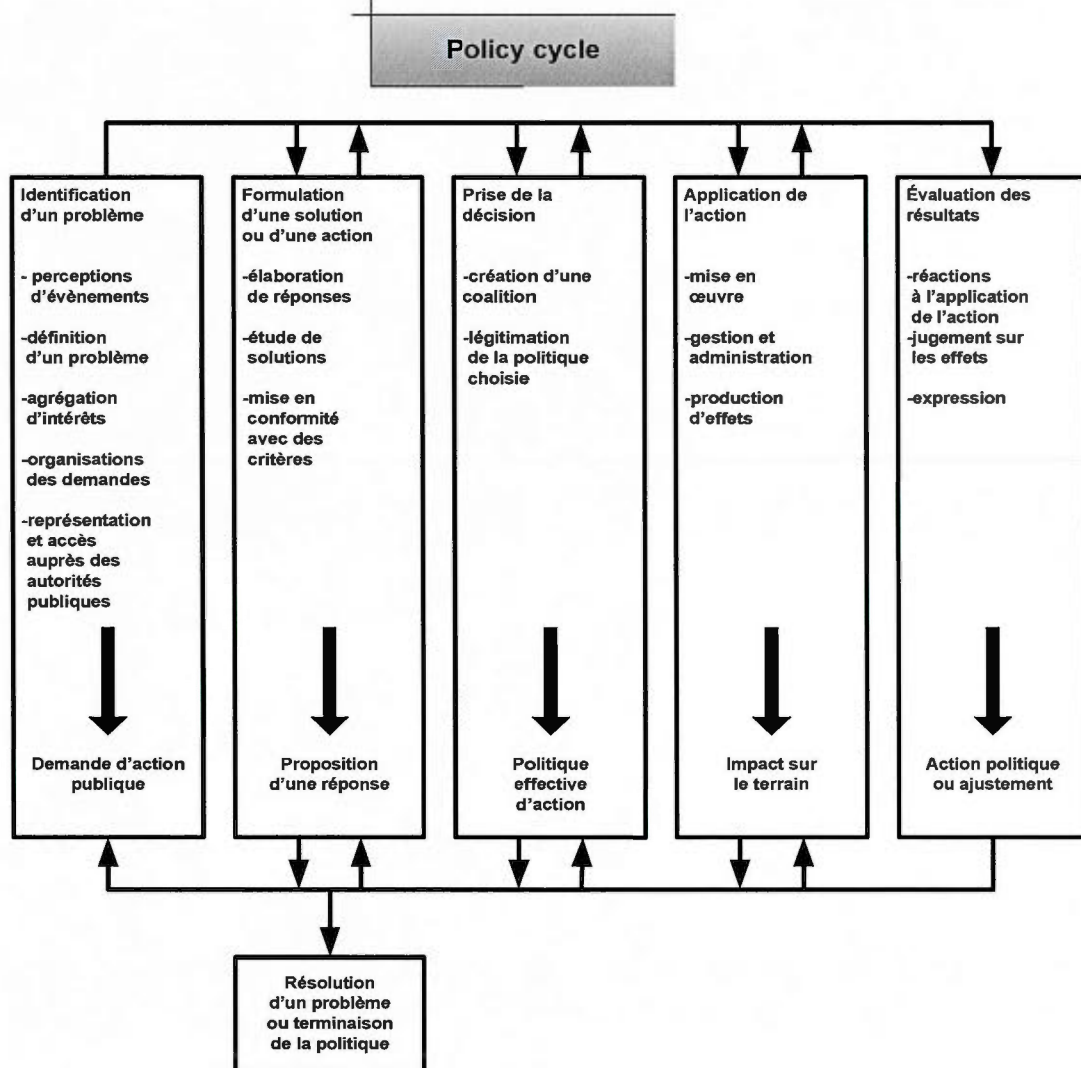
Ce modèle met en valeur l'importance de facteurs cognitifs dans l'analyse de politiques publiques. La confrontation de systèmes de croyance propres à chacune des coalitions dans un sous-système et les compromis qui en sont dégagés, sont présents tout au long de l'évolution de ces politiques. Compte tenu de l'importance qui y occupent les acteurs et les relations entre ceux-ci, l'« *Advocacy Coalition Framework* » sera donc le modèle utilisé pour l'analyse de la politique en matière d'administration de la justice criminelle dans les villes.

Même s'il ne constitue pas le modèle retenu pour notre analyse, il est nécessaire d'évoquer le modèle par étapes (*policy cycle*) qui constitue une approche dominante en matière d'analyse de politiques publiques<sup>51</sup>. Comme dans le cas de l'« *Advocacy Coalition Framework* » ce modèle peut également être représenté schématiquement, et ce, de la façon suivante.

---

<sup>51</sup> Peters, G., B.. 1992, op. cit., p. 163 et Thoenig, J.-C., Meny, Y.. 1989, loc. cit., p.153.

**Figure 3**  
Le modèle par étapes de C. Jones



Sources : Thoenig, J.-C. Meny, Y.. 1989, op. cit.

Il s'agit essentiellement de diviser le processus d'élaboration d'une politique en différentes étapes, de l'émergence d'un problème jusqu'à la terminaison de l'action gouvernementale<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Thoenig, J.-C.. 1985. « L'analyse des politiques publiques » M. Gravitz, J. Leca, (sous la dir. de). *Traité de science politique*, Paris : Presses Universitaires de France, p.18.  
 Thoenig, J.-C., Meny, Y.. 1989, loc. cit., p.153.  
 Howlett, M., Ramesh, M.. 1995, op. cit., p. 9.  
 Dye, T., R.. 1987, op. cit., p. 24.  
 Lemieux, V.. 1995, op. cit., p. 10.



L'ancêtre du modèle fut développé par Harold Lasswell qui établissait sept étapes dans l'élaboration d'une politique. La structure telle que définie par Lasswell confinait toutefois le processus à l'intérieur du gouvernement sans tenir compte des acteurs politiques externes et proposait une vision très linéaire du processus. Il plaçait notamment la phase d'évaluation après la terminaison de la politique ce qui empêchait toute forme de rétroaction dans le processus<sup>53</sup>. Gary Brewer, au début des années 70, est venu corriger ces lacunes. Il étend le processus au-delà du gouvernement en définissant différemment la phase d'identification des problèmes ainsi qu'en précisant la terminologie des autres phases. De plus, il reconnaît que les politiques ne suivent pas nécessairement un cycle défini, de la naissance à la mort. Il replace donc la terminaison de la politique après la phase d'évaluation ouvrant ainsi la porte à des effets de rétroaction<sup>54</sup>.

Le modèle a été exploité par la suite par C. Jones qui en a tiré une grille d'analyse servant toujours de référence aujourd'hui. Les cinq phases principales qui composent le processus d'élaboration d'une politique publique sont : l'identification d'un problème, la formulation de solutions, la prise de la décision, la mise en œuvre du programme et la terminaison de l'action. Chacune de ces phases est caractérisée par un « *système d'action particulier, des acteurs et des relations, des enjeux et des modes de régulation sociale* »<sup>55</sup>. L'application du modèle est très souple. Le cycle n'est pas nécessairement bouclé. Il peut y avoir de nombreux effets de rétroaction entre les différentes phases. Les phases ne se présentent pas toujours dans l'ordre chronologique et certaines phases peuvent même ne jamais apparaître. « *Le processus est traversé de phénomènes allant dans divers sens* »<sup>56</sup>.

Thoenig présente ce modèle comme étant « *aisé à manier* » et comme l'un des « *instruments heuristiques [...] qui laisse le plus de place [...] à la découverte de faits pertinents* »<sup>57</sup>. L'un des grands avantages de ce modèle est qu'il facilite la compréhension du processus politique.

---

<sup>53</sup> Howlett, M., Ramesh, M.. 1995, op. cit., p. 10.

<sup>54</sup> *ibid.*, p. 10-11.

<sup>55</sup> Thoenig, J.-C.. 1985, loc. cit., p. 19.

<sup>56</sup> *Id.*

<sup>57</sup> Thoenig, J.-C., Meny, Y.. 1989, loc. cit., p.153.

La décomposition de celui-ci en séquences en atténue la complexité et en facilite l'analyse<sup>58</sup>, chacune des étapes pouvant être analysée indépendamment l'une de l'autre. Par ailleurs, certains auteurs soulignent que :

- le modèle par étapes peut être mal interprété et laisser l'impression que la résolution de problèmes publics fonctionne de façon très systématique et linéaire,
- le modèle peut sembler logique sur papier mais concrètement, les étapes ne se présentent pas toujours dans l'ordre prévu et parfois même, ne se présentent pas du tout<sup>59</sup>,
- le modèle ne permet pas d'en apprendre beaucoup sur la substance d'une politique (qui obtient quoi et pourquoi ?)<sup>60</sup>
- le modèle ne tient compte que d'une politique à la fois sans tenir compte des interactions complexes qui peuvent exister entre différents programmes dans un domaine d'activité politique plus large<sup>61</sup>.

Ces aspects négatifs sont, par ailleurs, atténués par la souplesse dans l'application du modèle tel que décrit plus haut.

Les deux premières étapes de ce modèle sont les plus pertinentes pour le moment, compte tenu de l'évolution de la politique d'administration municipale de la justice criminelle et de son état actuel. À la première étape, selon le modèle, « *un problème est identifié par le système politique comme exigeant un traitement, et il s'inscrit sur l'agenda d'une autorité publique* »<sup>62</sup>. L'analyse à ce stade devra porter sur plusieurs points, notamment : l'intensité conflictuelle ou consensuelle du problème porté à l'agenda, le respect des conditions et la ou les raisons de son inscription à cet agenda, la perception des événements et l'agrégation des intérêts des acteurs dans la définition du ou des problèmes, l'organisation des demandes ainsi que la représentation et l'accès auprès des autorités publiques. À la seconde étape, « *des réponses sont étudiées, élaborées, négociées pour établir un cours d'action par l'autorité*

<sup>58</sup> Peters, G., B.. 1992, loc. cit., p. 165.

Howlett, M., Ramesh, M.. 1995, op. cit., p. 12.

<sup>59</sup> Id.

<sup>60</sup> Dye, T., R.. 1987, op. cit., p. 25.

<sup>61</sup> Peters, G., B.. 1992, loc. cit., p. 165-166.

<sup>62</sup> Thoenig, J.-C., Meny, Y.. 1989, loc. cit., p.153.

*publique* »<sup>63</sup>. Le processus, ici, peut déboucher sur une décision ou, comme on l'a vu plus haut, sur l'absence de décision qui peut être tout aussi significative. Thoenig mentionne que le fait de ne pas prendre de décision est une forme de décision<sup>64</sup>. Une autorité publique peut avoir avantage à ce que certaines questions soient étouffées et demeurent sans réponse. L'analyse plus particulière des acteurs prend encore plus d'importance à cette étape du processus qui concerne l'investigation du problème et la recherche d'options ou d'alternatives à celui-ci. Il s'agit de déterminer qui sont les acteurs présents, quels sont ceux qui sont absents et pourquoi ils le sont (on verra qu'en matière d'administration de la justice par exemple, le nombre d'acteurs est limité et les milieux sociaux ainsi que le public en général sont quasi absents du débat). Tout du jeu des acteurs revêt ici une importance ; leurs stratégies, les modes d'intervention, les conflits, les coalitions et les compromis qui se forment. Thoenig soulève également l'importance des institutions à ce stade, et comment la manière de poser un problème et les solutions proposées peuvent être colorées par les « *routines et procédures, les modes de communication, les informations disponibles et la division des tâches* » à l'intérieur d'une organisation<sup>65</sup>.

Bref, rappelons que le modèle de l'« *Advocacy Coalition Framework* » demeure l'outil principal d'analyse à partir duquel la politique québécoise d'administration municipale de la justice criminelle sera modélisée et à l'aide duquel nous tenterons de répondre à la question et aux hypothèses de recherche présentées à la prochaine section. Cependant, le modèle d'analyse par étapes de C. Jones constitue toujours l'un des modèles dominants, parmi les auteurs, en matière d'analyse de politiques publiques et la place et les interactions entre acteurs au cours de chacun des cycles d'élaboration d'une politique y jouent un rôle important. Ainsi, ce modèle d'analyse ne peut pas être totalement écarté de la présente étude et fera l'objet de commentaires au moment opportun.

---

<sup>63</sup> Ibid., p. 153-154.

<sup>64</sup> Thoenig, J.-C.. 1985, loc. cit., p. 26.

<sup>65</sup> Ibid., p. 27.

### 2.3 Questions de recherche et hypothèses

La présente étude constitue en fait une analyse de la politique québécoise d'administration municipale de la justice criminelle et plus spécifiquement de son évolution récente. Dans ce cadre, la question de recherche comprend deux volets. D'une part, le débat ayant porté sur cette politique entre 1988 et 2005 a-t-il eu pour effet de modifier le modèle québécois en matière d'administration de la justice criminelle et si oui, de quelle façon ? D'autre part, peu importe si la politique a subi ou non des transformations, quel est le noyau ferme d'acteurs qui se sont approprié le débat autour de cette politique et quelles sont les coalitions de causes qui se sont formées parmi eux tenant compte de leur prise de position, de la teneur de leur argumentation et des systèmes de croyances auxquels ils adhèrent ?

Deux hypothèses portant sur l'argumentation des acteurs peuvent être également posées. D'une part, on peut supposer que l'héritage du discours hygiéniste dont il a été question au chapitre précédent portant sur la nécessité de lutter contre le crime et l'immoralité dans les villes aurait transgressé les époques pour inspirer, à la fin du XX<sup>e</sup> et au début du XXI<sup>e</sup> siècle, le discours des acteurs supportant le maintien ou l'élendue du modèle québécois d'administration de la justice criminelle. À l'opposé, les acteurs qui s'élèvent contre ce modèle s'appuieraient sur un discours plutôt néolibéral soutenant ainsi que les villes n'auraient pas à intervenir dans ces matières tout en invoquant des arguments rationnels de coûts et bénéfices, non seulement en terme économique, mais également en terme de prestation et de disponibilité de services. D'autre part, posons l'hypothèse que le discours des acteurs sera représentatif de la confrontation des logiques sectorielle (Justice) et territoriale (politico-administrative) dans la prestation de services par les municipalités au Québec. Les partisans de la décentralisation du service devraient donc adhérer à la logique territoriale (politico-administrative) alors que les opposants devraient plutôt présenter une argumentation conforme à la logique sectorielle (Justice) étant donné que la justice fait partie des grandes missions de l'État.

## 2.4 Stratégie méthodologique

### 2.4.1 Type de stratégie

L'analyse de l'élaboration d'une politique publique selon le modèle développé par P. Sabatier, l'« *Advocacy Coalition Framework* », met l'accent principalement sur des facteurs d'ordre cognitif liés notamment au jeu des acteurs, à leur système de croyances, aux coalitions auxquelles ils se joignent, aux conflits qu'ils entretiennent et aux compromis qui s'en dégagent. En parlant du modèle par étapes, J.-C. Thoenig décrit d'ailleurs la phase d'identification du problème et de mise à l'agenda comme « *un parcours truffé de représentations, de sens et de signifiants propres aux acteurs concernés* »<sup>66</sup>. Cet auteur souligne également, quant à ce type d'analyse, que le chercheur doit agir avec prudence lorsqu'il manipule des indicateurs objectifs obtenus à l'aide d'outils quantitatifs<sup>67</sup>.

Ainsi, il apparaît donc raisonnable, pour les fins du présent mémoire, d'adopter une stratégie méthodologique fondée essentiellement sur une approche qualitative. Pour J. Poupart, l'utilisation de méthodes qualitatives représente « *un moyen de rendre compte du point de vue des acteurs sociaux et d'en tenir compte pour comprendre et interpréter leurs réalités* »<sup>68</sup>. Considérant l'importante place qu'occupent les acteurs dans l'analyse d'une politique publique, cette approche qualitative semble donc la plus appropriée dans les circonstances.

### 2.4.2 Territoire d'étude et cas retenus

Le territoire visé par la présente étude correspond à l'ensemble de la province de Québec et les cas retenus regroupent la totalité des cours municipales existantes sur ce territoire pendant

<sup>66</sup> Thoenig, J.-C.. 1985, loc. cit., p. 22.

<sup>67</sup> id.

<sup>68</sup> Poupart, J.. 1997. « L'entretien de type qualitatif : considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques ». J. Poupart, J.-P. Deslauriers, L.-H. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer et A.P. Pires, (sous la dir. de), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Montréal (Qué.) : Gaëtan Morin, p.175.



la période étudiée. La liste de toutes ces cours pour l'année 2000 se retrouve à l'appendice D.

Notons, par ailleurs, que le débat autour de cette politique a refait surface récemment dans le cadre de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (L.Q., c. 56, 2000) c'est-à-dire dans le contexte des importantes fusions municipales ayant donné naissance en janvier 2002, aux nouvelles villes de Montréal, Longueuil et Québec. La participation d'acteurs liés à ces 3 villes ou à leur cour municipale respective a donc été globalement plus importante dans l'ensemble de l'étude.

#### 2.4.3 Intervenants étudiés

La liste des interventions et de leur(s) auteur(s) se retrouve à l'appendice E du présent mémoire. Ils sont présentés en fonction d'un découpage en quatre périodes ayant servi de base à l'analyse.

Essentiellement, les intervenants ayant participé au débat sur la décentralisation de l'administration de la justice criminelle sont issus de la communauté juridique dont des juges provinciaux (incluant un juge de la Cour Supérieure du Québec qui a été intégré à ce groupe compte tenu de son intervention isolée dans le cadre d'un jugement dont certains aspects concernaient l'objet du présent mémoire), des juges municipaux (incluant la Conférence des juges municipaux), des procureurs de la poursuite dont le syndicat des procureurs de la Ville de Montréal et l'Association des procureurs de cours municipales du Québec (APCMQ), des avocats de la défense, les Barreaux de Montréal et du Québec et différentes associations regroupant l'un ou l'autre et même plusieurs de ces groupes. D'autres proviennent des villes, des élus, des services municipaux (essentiellement des services de police), des gestionnaires et des cadres municipaux, et différentes associations regroupant certains de ces acteurs, telles que, par exemple, l'Union des Municipalités du Québec (UMQ), la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM), la Corporation des Officiers Municipaux du Québec (COMAQ), etc.

Enfin, la participation marginale des médias et d'organismes socio-communautaires a également été retenue.

Tous ces acteurs ont fait l'objet d'une catégorisation pour les fins de l'étude. Nous reviendrons sur cet important aspect au chapitre suivant.

#### 2.4.4 Période étudiée

Les cours municipales existent depuis plus de 100 ans au Québec et certaines d'entre elles exercent une juridiction sur des infractions criminelles depuis autant d'années, comme c'est le cas pour la cour des villes de Montréal et Québec.

La décentralisation de l'administration de la justice criminelle vers les municipalités n'est donc pas un fait nouveau au Québec. Toutefois, ce phénomène a été longtemps étendu à seulement quelques municipalités où les cours municipales exerçaient une telle juridiction en vertu de balises juridiques très larges, sans encadrement administratif émanant du gouvernement central, notamment quant à la nature ou la catégorie d'infractions criminelles qui y étaient traitées. Dans les faits, des études ont démontré, qu'à la fin des années « 90 », environ 55 % des cours municipales exerçaient une juridiction criminelle et que pour la majorité d'entre elles, ce type de dossiers représentait une faible proportion de l'ensemble des plaintes déposées devant ces tribunaux dans une année<sup>69</sup>.

Au début des années 1990, après avoir obtenu le rapport final du groupe de travail sur les cours municipales, présidé par le professeur Jean Héту, concernant l'état des cours municipales ainsi que leur avenir<sup>70</sup>, et faisant face à une importante congestion dans les tribunaux en matière criminelle, le gouvernement du Québec a manifesté son intention de se tourner vers les cours municipales afin de résorber son problème de surcharge dans les tribunaux sous sa juridiction. L'équation et le résultat escomptés étaient faciles à

<sup>69</sup> Héту, J. 1988, loc. cit., p. 446.

Union des Municipalités du Québec. 1993. *Rapport sur la situation des cours municipales*, juillet p.25.

<sup>70</sup> Québec, ministère de la Justice. 1988. *Les cours municipales au Québec : un projet de réforme*. Rapport du Groupe de travail sur les Cours municipales, Septembre.

comprendre: une augmentation du nombre de dossiers criminels traités par les municipalités entraînerait nécessairement une diminution du nombre de dossiers à traiter dans les tribunaux provinciaux résorbant ainsi les problèmes d'engorgement de ces derniers. La question de la décentralisation de l'administration de la justice criminelle prenait soudainement un peu plus la forme d'une politique formelle du gouvernement qui désirait ainsi généraliser le phénomène à un plus grand nombre de municipalités.

Les actions entreprises par le gouvernement du Québec à la fin des années « 80 » concernant la décentralisation de l'administration de la justice criminelle constituaient une importante démarcation par rapport à son attitude face à cette question au cours des années antérieures. Pour cette raison, le point de départ de l'étude a été fixé à 1988.

La durée de cette période, d'un peu plus d'une quinzaine d'années, est d'ailleurs tout à fait appropriée en ce qui concerne l'analyse des acteurs dans le processus d'élaboration d'une politique publique conformément au modèle de l'« *Advocacy Coalition Framework* » développé par P. Sabatier. En effet, un élément important de ce modèle repose sur des études de « *périodes longues d'une ou plusieurs décennies* » permettant ainsi de mieux comprendre les raisons justifiant la présence ou l'absence de certains acteurs dans le processus d'élaboration d'une politique publique en s'arrêtant aux mécanismes de sélection et d'exclusion d'acteurs lors de la formation de coalitions et de systèmes d'action<sup>71</sup>.

Puisque le modèle de P. Sabatier est le principal modèle retenu pour procéder à l'analyse de la politique du gouvernement du Québec en matière de justice criminelle, cette dernière considération quant au choix de la période couverte par l'étude méritait donc également d'être mentionnée.

---

<sup>71</sup> Bergeron, H., Surel, Y., Valluy, J.. 1988, loc. cit., p. .99  
Sabatier, P., A., Schlager, E.. 2000, loc. cit., p. 227.

#### 2.4.5 Principes et méthodes d'analyse

De façon très générale, l'essentiel du travail méthodologique a été articulé autour d'une analyse documentaire. Quelques entretiens informels avec des personnes-clés ainsi qu'une forme d'observation participante sont venus compléter les sources de données.

##### 2.4.5.1 Analyse documentaire

Les documents qui ont fait l'objet d'analyse sont nombreux et variés. Pour faciliter leur présentation, il est utile de les regrouper en différentes catégories:

- Les documents de type « institutionnel ». Il s'agit de documents officiels et publics liés directement ou indirectement au processus d'adoption d'une loi ou d'un règlement ayant une influence sur la politique de décentralisation de l'administration de la justice criminelle. La loi ou le règlement fait évidemment partie de cette catégorie de documents.

Les textes législatifs représentent un point de départ utile mais sont souvent eux-mêmes l'aboutissement d'un processus politique. Ils résultent de plusieurs conflits et compromis qui ont pu se produire avant leur mise en vigueur sans vraiment nous informer sur la teneur de ceux-ci. Pour J.-C. Thoenig, la loi n'est d'ailleurs qu'un « *cadre relativement vide* »<sup>72</sup>, « *la partie émergée de l'iceberg* »<sup>73</sup>, ces textes doivent donc être traités avec prudence. Ceux qui risquent d'être les plus intéressants en ce qui concerne le sujet du présent mémoire sont : la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., c. C-19), la *Loi sur les Cours municipales* (L.R.Q., c. C-72), la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (L.Q., c. 56, 2000) ainsi que quelques Chartes municipales contenant des dispositions particulières sur les cours et leurs juridictions.

<sup>72</sup> Thoenig, J.-C.. 1996. « L'innovation institutionnelle ». F. Lacasse, J.-C. Thoenig, (sous la dir. de). *L'Action publique*. Paris, L'Harmattan, p.223.

<sup>73</sup> Ibid., p.224.

Autour des textes législatifs, gravitent une série de « documents parlementaires » qui sont eux, beaucoup plus utiles pour éclairer le contexte d'adoption d'une loi<sup>74</sup>. Il est ici question des Débats de l'Assemblée et des commissions parlementaires, des rapports des commissions à l'Assemblée, de certains mémoires présentés en commissions parlementaires et des textes de projets de loi tels qu'ils ont évolué dans le temps. Ces documents demeurent imbriqués dans un processus institutionnel public mais leur contenu est certainement beaucoup plus riche en informations relatives au point de vue des différents acteurs ou groupes d'acteurs qui ont eu la chance de s'exprimer sur la question qui nous intéresse, par l'entremise de ces voies officielles.

- Les documents officiels non institutionnels. Il s'agit ici de mémoires, rapports ou études concernant la question de la décentralisation de l'administration de la justice criminelle, préparés et présentés par des acteurs ou groupes d'acteurs intéressés, dans un cadre beaucoup moins formaliste que celui dans lequel doivent être présentés les documents de type institutionnel, balisé notamment par des règles parlementaires précises.

L'éventail de documents dans cette catégorie est beaucoup plus large puisqu'ils n'ont pas été tamisés par l'appareil gouvernemental comme c'est souvent le cas pour les documents de type institutionnel. La production de tels documents repose donc sur une base volontaire dans un contexte relativement informel, ordinairement en réaction à un événement déclencheur. Dans le cadre de la présente étude, de tels documents ont été produits entre 1988 et 1992 au moment où le gouvernement du Québec envisageait d'accentuer et d'officialiser la décentralisation de l'administration de la justice criminelle vers les villes, en 2001-2002 dans le contexte des fusions municipales au cours duquel le gouvernement du Québec a clairement manifesté son intention de revoir l'organisation des cours municipales et en 2003-2005 au moment de la mise en place des nouvelles cours à plusieurs endroits au Québec et de l'élaboration du chantier de réingénierie de l'État québécois. À ces occasions, des groupes d'acteurs se sont manifestés pour faire

---

<sup>74</sup> Le May, D., Goubau D.. 2000. *La recherche documentaire en droit*. 4<sup>e</sup> éd.. Montréal (Qué) : Wilson & Lafleur ltée, p.25.



valoir leurs positions respectives alors que d'autres sont demeurés totalement absents du débat.

- Les autres types de documents. Il s'agit ici de documents qui ne sont ni officiels ni institutionnels qui peuvent toutefois être publics ou non. Des communications internes à l'intérieur de certains groupes d'acteurs ou d'organismes ou entre eux, prenant la forme de notes de service, de mémos, de directives et de rapports compléteront cette troisième catégorie de documents.

L'accessibilité à la première catégorie de documents n'a pas posé de problème compte tenu de leur caractère (officiel, institutionnel et public). Pour la première moitié de la période couverte par la présente étude (1988-1995), la plupart de ces sources documentaires se retrouvent uniquement sur support papier. Depuis 1996, la majorité des travaux parlementaires sont maintenant sur Internet ce qui en a facilité la recherche et l'accès.

Quant aux documents faisant partie des deux autres catégories, leur accessibilité était plus restreinte particulièrement en ce qui concerne les récents événements (2000-2002) sur la question de la juridiction criminelle décentralisée vers les municipalités. Compte tenu du contexte de remise en question qui prévalait à l'égard de cette politique, les documents ont été plus difficiles à obtenir. Des entretiens avec des personnes-clés et l'opportunité d'utiliser l'observation participante comme outil méthodologique sont venus, dans une certaine mesure, palier à ces difficultés.

Au total, 83 documents ont été recensés pour réaliser l'étude. Parmi ceux-ci, aucun texte législatif n'a finalement été utilisé et, malgré une recherche approfondie dans les *Débats de l'Assemblée Nationale* ou des différentes commissions parlementaires, rien de réellement pertinent n'y a été déniché. L'inventaire de ces documents est donc constitué de rapports publics, d'extraits de procès-verbaux, de mémoires et de communications internes ayant circulé entre différents acteurs ou groupes d'acteurs. Comme mentionné précédemment, la liste de tous ces documents est reproduite à l'appendice E.

Les documents ont été distingués en 4 séries en fonction de leur date de production. Ainsi, la série I est constituée de 9 documents qui s'étalent de septembre 1988 à juin 2000, la série II comporte 36 documents dont les dates de production débutent en novembre 2000 jusqu'à mai 2001, la série III compte 11 documents tous produits entre octobre 2001 et octobre 2002 et enfin, la série IV est composée de 27 documents produits entre le mois de mai 2003 et le mois de mars 2005. Ce découpage n'est pas le fruit du hasard. La série I correspond à la période précédant la mise en œuvre de la réorganisation municipale au Québec en novembre 2000, mois de l'entrée en vigueur de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (L.Q., c. 56, 2000). La série II correspond à la période de consultation entreprise par le mandataire du gouvernement du Québec nommé pour proposer un plan d'organisation des nouvelles cours municipales dans le cadre plus large de la réorganisation municipale. La série III correspond à la fin de la période de transition des nouvelles villes et à la première année de leurs nouvelles administrations. Enfin, la série IV correspond aux années subséquentes jusqu'au printemps 2005.

#### 2.4.5.2 Observation participante

Ce type d'observation permet une meilleure compréhension, par l'expérience personnelle du chercheur qui s'intègre et participe dans le groupe d'acteurs visé par sa recherche, des systèmes de croyance, des motivations et des principales actions des acteurs en question. R. L. Gold a identifié quatre différents rôles qu'un chercheur peut jouer dans ce type d'observation: le participant à part entière (celui qui s'intègre et participe totalement dans le groupe visé par l'étude à l'insu des membres de ce groupe), le participant comme observateur (celui qui s'intègre et participe au groupe étudié mais en se présentant préalablement comme chercheur et en dévoilant ses objectifs), l'observateur comme participant (celui qui intervient dans le groupe étudié à seulement quelques occasions pour y effectuer des entrevues planifiées) et enfin, l'observateur à part entière (celui qui ne fait qu'observer sans aucune interaction avec les membres du groupe étudié)<sup>75</sup>. Le premier de ces quatre rôles implique

<sup>75</sup> Gold, R. L.. 1969. "Roles in Sociological Field Observation". G. McCall, J. Simmons, (sous la dir. de). *Issues in Participant Observation: A Text and Reader*. London : Addison Wesley, pp. 33-37.

donc une participation intégrale du chercheur dans le milieu observé sans que les acteurs de ce milieu soient explicitement mis au courant des raisons de la présence de ce chercheur parmi eux. L'intégralité de cette participation s'effrite dans les catégories subséquentes de Gold pour en arriver au quatrième rôle, soit celui du chercheur qui agit comme simple observateur qui se contente de noter ce qu'il aperçoit sans aucune implication active de sa part. Pour T. May, les deux dernières catégories ne peuvent être véritablement considérées comme de l'observation participante<sup>76</sup>.

Présent dans le milieu judiciaire municipal depuis plus de 15 ans, j'ai eu la chance d'être impliqué directement et indirectement auprès des principaux acteurs et groupes d'acteurs qui interagissent lorsqu'il est question d'administration de la justice. Mes responsabilités à la Cour municipale de la Ville de Montréal ces dernières années m'ont amené à être encore plus vigilant sur les questions entourant la juridiction des cours municipales dans le cadre des récentes fusions et plus spécifiquement sur leur juridiction en matière criminelle.

Ainsi, mes fonctions m'ont permis, en tant que chercheur, de jouer le rôle du « *straight* » ou « *complete* » participant<sup>77</sup>, soit le premier rôle défini par Gold. Ma présence et mon engagement dans le milieu de recherche m'ont donc permis d'éviter les problèmes d'accès ou d'intégration aux groupes d'acteurs impliqués dans ce milieu, ce qui, théoriquement, semble être un avantage. Cette situation a pu toutefois nuire à l'occasion, puisque certains groupes d'acteurs risquaient de m'identifier à un groupe avec lequel ils sont en conflit. Dans un tel cas, la collecte d'informations par l'observation participante relativement à ces groupes spécifiques pouvait être affectée, la participation active devenant, dans ce contexte, impossible. Par ailleurs, le fait d'être immergé quotidiennement plusieurs heures par jour dans le milieu de recherche, d'occuper une position me donnant accès à une multitude de comités et de réunions où sont représentés les principaux acteurs ainsi qu'à une certaine

---

Jackson, P.. 1983. "Principles And problems Of Participant Observation". *Geografiska Annaler*, 65 B 1, p. 41.

May, T.. 1993. *Social Research: Issues, Methods And Process*. Buckingham: open University Press, p. 117.

<sup>76</sup> May, T.. 1993, op. cit., p. 118.

<sup>77</sup> Jackson, P.. 1983, loc. cit., p.41.

May, T.. 1993, op. cit., p. 117.

quantité d'informations privilégiées, et de posséder le langage ou le vocabulaire parfois élitistes des acteurs du milieu juridique, en plus de maîtriser le corpus des valeurs fondamentales autour desquelles gravitent les idées de ces derniers, m'ont permis de satisfaire, comme chercheur, à plusieurs critères de « compétence subjective » appuyant la validité d'une recherche effectuée dans le cadre de l'observation participante, tels que définis par S. Bruyn<sup>78</sup>.

Bref, cet outil a servi à compléter, par une expérience personnelle dans le milieu, l'ensemble des sources documentaires préalablement recueillies. Mes documents personnels obtenus ou rédigés dans le cadre normal de mes fonctions en tant « qu'acteur participant », et, surtout, tous les « non-écrits » qui découlent de mon observation depuis quelques années, résumés dans des documents ou notes personnelles, ont constitué les principales sources d'informations découlant de cet outil.

Il est important de rappeler ici que l'analyse documentaire constitue l'outil principal de la présente stratégie méthodologique. L'observation participante n'est qu'un outil complémentaire utilisé pour combler certaines lacunes de l'outil principal. Dans cette optique, l'analyse de contenu sera effectuée de la même façon, peu importe l'outil utilisé. Cette prémisse méthodologique m'apparaît importante particulièrement en ce qui concerne le recours à l'observation participante qui pourrait, en d'autres circonstances, nécessiter une approche analytique différente de l'analyse documentaire. Sur cet aspect, T. May résume les quatre étapes d'analyses des observations recueillies par un chercheur ayant recours à l'observation participante, développées par H. Becker<sup>79</sup>. Ces étapes sont intéressantes dans le cas d'une recherche où l'outil principal utilisé par le chercheur est l'observation participante. Dans le cas, comme dans la présente étude, où cet outil n'est que supplétif, il a été plus approprié de mouler l'analyse de contenu à celle de l'outil principal (lorsque cela est possible bien entendu).

---

<sup>78</sup> Bruyn, S. T.. 1966. *The Human Perspective in Sociology : The Methodology of Participant Observation*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, cité dans May, T.. 1993, op. cit., pp. 122-124.

<sup>79</sup> May, T.. 1993, op. cit., pp. 124-128.

Ainsi, l'analyse a été effectuée conformément aux principes traditionnels d'analyse et d'interprétation des documents, manuellement sans recours aux logiciels d'analyse de texte. Les sources d'informations ont donc été préalablement évaluées conformément à quatre critères généralement reconnus et résumés par T. May : l'authenticité, la crédibilité, la représentativité et la signification<sup>80</sup>. La plupart de ces critères n'ont pas posé de problèmes dans le cas des sources officielles ou institutionnelles, mais une attention plus particulière devra a dû être portée quant à celles qui entrent dans la troisième catégorie de documents ainsi qu'aux sources découlant des entretiens et de l'observation participante. Après vérification, elles ont été ensuite rassemblées par thèmes avant d'être codées et présentées sous forme de tableau en vue d'une analyse finale.

L'analyse s'est articulée autour de thèmes bien précis qui découlent du cadre institutionnel, de la problématique et des concepts théoriques évoqués précédemment. De façon générale, il était important de s'arrêter sur les considérations relatives aux acteurs concernés par la politique d'administration municipale de la justice criminelle. Qui sont-ils et quelles sont leurs caractéristiques sociales? Quels sont les systèmes de croyances sous lesquels, individuellement, ils se regroupent, et collectivement, ils se distinguent? Comment les coalitions d'acteurs se sont-elles formées et comment ont-elles évolué entre 1988 et 2005? Qui sont les entrepreneurs politiques et les publics et quelles sont leurs stratégies, leurs manœuvres et les dynamiques qui les animent dans le processus politique? Quels acteurs sont absents du processus, l'ont-ils toujours été ou ont-ils été exclus en cours de route? Quels ont été les mécanismes d'inclusion et d'exclusion des acteurs concernés? Enfin, La question de l'administration de la justice criminelle touche-t-elle un *deep core* ou un *secondary aspect* des systèmes de croyances en présence?

Bref, les premières sections du présent chapitre ont été consacrées à la définition de deux concepts importants, compte tenu du sujet de notre mémoire, soit ceux de politique publique et de décentralisation. Il y a aussi été établi que dans le cas de l'administration de la justice criminelle, la décentralisation prend plutôt la forme d'une délégation d'activités. Enfin, le modèle d'analyse théorique retenu pour les fins de l'étude du modèle québécois

---

<sup>80</sup> *ibid.*, pp. 143-144.



d'administration municipale de la justice criminelle y est également présenté. Il s'agit du modèle de coalitions de causes ou de l'« *Advocacy Coalition Framework* » de P. Sabatier. Un modèle centré sur les acteurs qui interagissent dans un sous-système politique et dont la pertinence devrait permettre de répondre aux deux volets de la question de recherche et de confirmer ou d'infirmer les hypothèses sous-jacentes à celle-ci. Un deuxième modèle d'analyse, le modèle par étapes de C. Jones, est aussi évoqué compte tenu de son importance en matière d'analyse de politique publique.

Après la présentation de la question de recherche et des hypothèses, qui portent sur les possibilités de transformation de la politique étudiée et sur les prises de position des acteurs et l'évolution de leur discours, tous les aspects de la méthodologie suivie pour l'analyse ont ensuite été décrits. Retenons que le territoire d'étude correspond à celui de l'ensemble de la province de Québec pour la période s'étalant de 1988 à 2005, ce qui est une durée appropriée pour l'utilisation du modèle de coalition de causes. La stratégie méthodologique est fondée sur une approche qualitative et la méthode principale utilisée est l'analyse documentaire. Ainsi, 83 documents ont été recensés pour réaliser l'étude. Ces documents contiennent l'essentiel du débat ayant porté sur la politique d'administration municipale de la justice criminelle et plus particulièrement les prises de position et le contenu de l'argumentation des acteurs dans ce débat. Il s'agit de la matière première à la modélisation du sous-système de cette politique conformément au modèle de coalitions de causes de Sabatier. L'information extraite de ces documents doit toutefois être structurée pour en faciliter l'analyse et la modélisation. Le prochain chapitre présente donc la catégorisation des données qui sont essentielles à la réalisation de la présente étude, soit les arguments et les acteurs.

## CHAPITRE III

### LAPOLITIQUE; ÉTAPES ARGUMENTAIRES ET ACTEURS

Plus de 400 arguments ont été retenus à la suite de l'examen des documents recensés, eux-mêmes produits par un grand nombre d'acteurs. Une catégorisation, tant des arguments que des acteurs, a donc été nécessaire pour en faciliter la présentation et l'analyse. Le présent chapitre présente ces grandes catégories qui ont été constituées et qui correspondent d'une part au contenu du discours des acteurs dans le débat sur la politique d'administration municipale de la justice criminelle au cours des quatre périodes couvertes par l'étude et, d'autre part, aux acteurs ou groupes d'acteurs ayant participé à ce débat à l'une ou l'autre de ces quatre périodes.

#### 3.1 Arguments dégagés

Comme il a été mentionné au chapitre précédent, 83 documents ont été recensés pour réaliser la présente étude, desquels une importante quantité d'arguments ont été extraits. Un imposant tableau général de 53 lignes et 98 colonnes a été construit pour en faire l'analyse, à l'intérieur duquel plusieurs codes (couleurs et lettres) ont été utilisés pour identifier certains aspects propres à chacun des documents, des arguments et des acteurs qui y apparaissent. Ce tableau est reproduit sur plusieurs pages (compte tenu de la quantité d'informations qu'il contient) à l'appendice F ainsi que la signification des codes qui y sont utilisés. De plus, dans le but d'alléger le texte, la description de la méthode suivie pour élaborer la structure des arguments qui y est présentée, est produite à l'appendice G. Soulignons toutefois, que chaque argument a été évalué et catégorisé selon son utilisation à l'égard de la politique étudiée. Ainsi, un argument pouvait être utilisé en faveur du maintien ou de l'étendue de la politique québécoise d'administration municipale de la justice criminelle, en défaveur de cette politique, il pouvait aussi être neutre (ou assujettir le maintien de la politique à certaines

conditions) ou encore contradictoire compte tenu de son utilisation ambiguë dans le document. Les documents ont aussi été identifiés en fonction de la prise de position qu'ils véhiculent selon qu'elle est en faveur ou en défaveur du maintien de la politique, qu'elle est implicitement en faveur, qu'elle est neutre (ou qu'elle assujettit le maintien de la politique à certaines conditions) ou qu'elle soit inexistante.

La structure des arguments dont il est question au paragraphe précédent se subdivise en 5 grandes considérations et 38 arguments types répartis en 13 thèmes. Celle-ci est reproduite à l'appendice H. Le contenu des 5 grandes considérations est présenté dans les sous-sections qui suivent sous une forme condensée. Il s'agit des considérations judiciaires, mixtes, administratives, socioculturelles ainsi qu'historiques et comparatives.

### 3.1.1 Considérations judiciaires

Dans le cas des considérations judiciaires, les arguments des acteurs peuvent être regroupés sous quatre grands thèmes : la « décentralisation et l'humanisation de la justice », l'« organisation et l'administration de la justice », l'« application du droit » et les « intervenants judiciaires ». En résumé, ces thèmes traitent des points suivants.

La « décentralisation et l'humanisation de la justice » concerne la desserte des services de justices au Québec. Il est ici question d'accessibilité à la justice et de justice de proximité qui se traduisent essentiellement par l'idée de proximité physique des cours pour la population, de la flexibilité de leur horaire, de la souplesse de leur mode de gestion et de l'adaptation de la justice qui y est rendue aux problèmes qui affectent la vie en communauté. On y souligne aussi que ces tribunaux sont complémentaires aux autres juridictions du système judiciaire québécois et que l'exercice de la juridiction criminelle par ces cours est conforme aux intérêts supérieurs de la justice.

La caractéristique principale du thème relatif à l'« organisation et l'administration de la justice » est fondée sur l'organisation de l'offre de service en matière de justice. Il y est question de l'exercice discrétionnaire de cette juridiction par les municipalités, de

l'uniformité des services rendus, de l'engorgement des tribunaux relevant du ministère de la Justice et de la multiplication des instances judiciaires pour traiter des problèmes identiques. Un point qui a suscité un grand nombre d'arguments concerne l'uniformité dans l'organisation, les services et les compétences des cours municipales, notamment la différence de traitement à laquelle fait face le justiciable dans le système judiciaire, l'absence de normes et de standards pour l'application de la justice, puisque les intervenants municipaux ne sont pas soumis à l'autorité administrative du Procureur Général ou du ministre de la Justice, ainsi que les problèmes d'uniformité dans le traitement des plaintes criminelles et dans la disponibilité de certains programmes d'aide aux victimes, témoins ou accusés. Enfin, on insiste sur la complémentarité de certaines infractions criminelles à l'application de la réglementation municipale puisqu'elles sont commises de façon concomitante à celle-ci, ce qui entraînerait des impacts fonctionnels quant au lieu de traitement de l'une et l'autre de ces infractions.

L'« application du droit » a trait à la qualité des services de justice devant être rendus au Québec. La qualité de la justice rendue dans les cours municipales, le bon travail effectué par celles-ci, l'exemplarité des peines qui y sont imposées ainsi que leur caractère dissuasif sont des éléments qui font partie de ce thème. L'uniformité dans l'application de la justice, à ne pas confondre avec l'uniformité dans l'organisation et la prestation de services au thème précédent, est également une préoccupation. On fait référence à l'uniformité au niveau des conséquences qu'entraîne la justice, notamment les sentences, mais également à l'importance d'une justice homogène peu importe où l'on se trouve sur le territoire du Québec.

L'« organisation spécialisée du travail des intervenants judiciaires » concerne la qualité des prestataires des services de justice au Québec. Il y est question d'indépendance par rapport à l'administration et donc de permanence des juges et procureurs des cours municipales. On traite abondamment de leur expertise développée depuis plusieurs années et de leur préoccupation pour le type de causes criminelles entendues dans les cours municipales. D'autres points particuliers aux juges sont également soulevés tels que leur nombre, leur statut, leur rémunération ainsi que l'impact social qu'ils représentent aux yeux du contribuable. On prétend également que les plaintes actuellement déposées devant les cours

municipales ne seraient pas dans les priorités des intervenants relevant du ministère de la Justice du Québec.

### 3.1.2 Considérations mixtes

Ce deuxième type de considération porte sur les arguments émis par les différents acteurs concernant les protocoles entre les municipalités et le Procureur Général relatif à la poursuite de certaines infractions criminelles. Cette considération est qualifiée de mixte puisque les arguments qui y sont exprimés sont à la fois judiciaires et administratifs. Un seul thème compose ce type de considération.

Le thème « protocoles d'entente sur la poursuite de certaines infractions criminelles » porte sur les encadrements administratifs relatifs à l'offre et à la prestation des services juridiques dans les municipalités. Les arguments relatifs aux protocoles concernent essentiellement deux éléments : ces ententes permettent de clarifier le type de causes criminelles traitées par les cours municipales et, par conséquent, les responsabilités de ces dernières, elles clarifient également certaines dispositions financières quant au traitement de ces causes. La conclusion de tels protocoles par des municipalités s'expliquerait par un désir de rendre une justice de proximité, de régler des questions locales au palier local et de réaliser des économies sur le salaire des policiers qui sont assignés comme témoins à la cour. Enfin, de telles ententes, ayant un impact sur le volume de dossiers criminels déposés dans les cours municipales, auraient donc été souhaitées et encouragées par certains acteurs à différents moments.

### 3.1.3 Considérations administratives

Comme dans le cas des considérations judiciaires, les arguments des acteurs au point de vue des considérations administratives sont divisés en quatre thèmes : les « rôles et justifications de la cour », l'« administration municipale », les « aspects économiques et budgétaires » et le « justiciable ». Les confrontations d'idées sont beaucoup plus fréquentes dans ces domaines. Ces considérations présentent, en effet, une brochette d'arguments qui ne font pas l'unanimité



et qui suscitent le débat. La fréquence de ces arguments dans les documents recensés est la plus élevée comme on peut le constater au tableau 6 de l'appendice G.

Le premier thème, les « rôles et justifications de la cour » porte sur l'utilité de l'offre de services de justice par les municipalités. Plusieurs acteurs mentionnent que la mission de ces tribunaux est de traiter des infractions d'intérêt local, c'est-à-dire des infractions à des lois ou à des règlements municipaux, mais également à quelques dispositions du Code criminel étant donné que la répression de certains crimes relèverait d'objectifs locaux et municipaux. Ils insistent aussi sur la proximité entre les cours et les communautés locales qui permet aux citoyens de se rapprocher de la justice. Des points de vue différents estiment que la ville ne doit pas assumer des responsabilités qui ne sont pas les siennes, car le droit criminel relève en grande partie du gouvernement fédéral et les municipalités n'ont aucun contrôle en cette matière. Ces dernières possèdent un pouvoir de réglementation pour assurer la paix et le bon ordre sur leur territoire et la juridiction de la cour devrait se limiter à ce type d'infraction seulement. On souligne aussi que l'administration de la justice est en fait une compétence provinciale devant être exercée par le gouvernement du Québec. Un groupe d'acteurs en particulier affirme que les causes criminelles actuellement traitées par les cours municipales seraient de nature plus urbaine et que le traitement de ces infractions en cour municipale permettrait aux villes d'assurer la paix, la tranquillité et l'harmonie au sein de la communauté. La vocation de la cour serait de protéger et de préserver la qualité de vie des citoyens

L'«Administration municipale», le deuxième thème, porte sur les impacts locaux liés à l'offre de services de justice. On retrouve ici des arguments reliés à la réorganisation municipale que l'on associe à une bonne occasion de remettre en cause certaines manières de faire les choses et de simplifier et rationaliser les opérations dans les nouvelles municipalités. Il s'agit, sans doute, des arguments qui ont favorisé la relance du débat sur la juridiction des cours municipales au début des années 2000. Plusieurs arguments ont aussi été avancés relativement à l'organisation, à l'administration et à la gestion des cours municipales. Dans une large mesure, ceux-ci portent sur les lieux de traitement et d'audition des dossiers en matière criminelle ainsi que sur l'horaire des séances au cours desquelles ce type de dossier

devrait être entendu (cour en soirée vs cour de jour). Des arguments de nature semblable apparaissent également dans les considérations judiciaires au thème « accessibilité et proximité des tribunaux », mais sont exploités différemment par les acteurs ou groupes d'acteurs. Il est aussi question des regroupements de plusieurs cours municipales et de corps de police qui ont entraîné une hausse importante du nombre de dossiers criminels à traiter par les municipalités, et de modifications au Code criminel qui ont eu pour conséquence d'alourdir les processus en cette matière. Enfin, plusieurs traitent de l'impact qu'aurait sur d'autres services municipaux (plus spécialement la police), le transfert des causes criminelles au gouvernement du Québec. Des pratiques policières pourraient devoir être modifiées advenant le transfert de l'ensemble de la juridiction criminelle vers les tribunaux relevant du ministère de la Justice.

Quant au troisième thème, les « aspects économiques/budgétaires », il fait référence aux coûts des services de justices offerts par les municipalités. Bien que plusieurs acteurs ont affirmé que les aspects financiers ne devraient pas être considérés dans un débat portant sur la justice, ceux-ci ont tout de même pris une place importante dans l'argumentation d'ensemble. Les éléments tels que les coûts, les bénéfices et la rentabilité sont apparus dans plusieurs documents. Un argument type spécifique du présent thème est consacré aux économies réalisées sur les salaires des policiers puisqu'il s'agit de la première préoccupation de type économique invoquée à l'égard de l'exercice de la juridiction criminelle et qu'il est invoqué de façon récurrente depuis le début des années 1990. Essentiellement, on affirme que le fait de traiter des dossiers criminels dans les cours municipales offre la possibilité de mieux contrôler l'assignation et la présence des témoins policiers en salle d'audience ce qui permet une meilleure gestion des ressources et, par conséquent, quelques économies budgétaires.

Une série d'arguments concernant l'équité fiscale sont apparus au début des années 2000. Des affirmations claires ont été prononcées à l'effet que les villes n'avaient pas l'intention d'assumer des responsabilités qui ne sont pas les leurs ou qui ailleurs au Québec sont assumées par le gouvernement et que leurs contribuables ne pouvaient pas supporter financièrement. La répartition inégale du fardeau fiscal entre les contribuables serait l'un des enjeux de la réorganisation municipale et l'administration de la justice constitue une partie de

ce problème. Le gouvernement, en tant qu'instance responsable de l'administration de la justice, ne devrait pas se décharger de ses obligations et s'il le fait, il devrait compenser financièrement les municipalités qui assumeront ces responsabilités. Le rééquilibrage fiscal ne devrait cependant pas s'opérer au détriment d'une saine administration de la justice.

Enfin, on retrouve plusieurs allusions aux différents budgets de fonctionnement des administrations. On mentionne notamment que ce sont des éléments de gestion, d'administration et budgétaires qui ont incité le ministère de la Justice à recommander aux municipalités de prendre en charge les infractions criminelles.

Le dernier thème, le « justiciable », est relatif aux bénéficiaires des services de justice. Plusieurs préoccupations ont été formulées concernant le principal bénéficiaire des services d'une cour municipale, le justiciable. Une première catégorie d'arguments a trait à l'amélioration du service aux citoyens. On mentionne entre autres que la constitution de la nouvelle ville présente un défi qui suppose l'amélioration des services aux citoyens et que l'objectif principal des acteurs devrait être d'accroître la réponse aux besoins et attentes du justiciable. Plusieurs sont d'avis que l'abandon de la juridiction criminelle par les villes entraînerait une diminution des services à la population alors que d'autres, au contraire, y voient une occasion de régler certains irritants permettant d'améliorer le service à la clientèle à plusieurs égards, notamment en ce qui concerne le traitement des causes relatives à la réglementation municipale et à l'accessibilité aux services et programmes provinciaux en vigueur dans les tribunaux relevant du ministère de la Justice du Québec. Le maintien de la juridiction criminelle dans les cours municipales serait dans l'intérêt des justiciables puisque les cours municipales se soucieraient davantage du sort des personnes qui ont recours au système judiciaire. Leur mission serait centrée sur les citoyens, adaptée à leurs besoins en vue d'améliorer leur qualité de vie. Dans le cadre de la réorganisation municipale, on indique que le citoyen est au cœur de la réforme et qu'il ne doit pas subir, pour des raisons administratives, un affaiblissement de ses droits et des services qui lui sont offerts ce qui se produirait si le traitement des dossiers criminels était abandonné par les municipalités. Par ailleurs, d'autres affirment que l'existence de deux systèmes de justice parallèles, qui n'offrent pas les mêmes services, va à l'encontre de l'intérêt des justiciables.



### 3.1.4 Considérations socioculturelles

Ce quatrième type de considérations concerne les aspects social et culturel liés à l'exercice de la juridiction criminelle dans les municipalités et soulevés par plusieurs acteurs dans leur argumentation à ce sujet. Ces considérations sont divisées en deux thèmes : les « programmes » et « les impacts sociaux ».

Le premier de ces deux thèmes, les « programmes », traite de certains aménagements sociaux à la prestation de services de justice dans les tribunaux. Quelques programmes à vocation sociale relatifs par exemple à la violence conjugale, au vol à l'étalage ou à la consommation d'alcool, sont en place dans certains tribunaux au profit des accusés ou victimes dans des dossiers criminels où de telles problématiques sont évoquées. L'existence de programmes sociaux dans les cours municipales permettrait ainsi aux ressources du milieu d'apporter leur support avant et après la judiciarisation. Les acteurs ne s'entendent cependant pas sur la disponibilité de ces programmes. Il y a unanimité à l'effet que ceux-ci ne sont pas disponibles dans tous les tribunaux (cours municipales et cours du Québec) sur le territoire de la province. Par ailleurs, là où ils le sont, leur portée réelle ainsi que leur étendue ne sont pas perçues de la même façon par tout le monde. Certains associent ces programmes à quelques cours municipales seulement et qu'il s'agit de services disponibles pour des besoins spécifiques de la clientèle, qu'ils constituent un aspect de la justice de proximité, qu'ils permettent de rendre une justice efficace et moderne et que le transfert de l'ensemble des causes criminelles aux tribunaux provinciaux mettrait en péril leur existence. À l'opposé, d'autres acteurs affirment plutôt que les programmes en question ne sont pas rendus par les tribunaux, mais par des organismes sociaux indépendants qui profitent d'un accès privilégié au processus judiciaire. Ces services seraient aussi offerts dans les tribunaux relevant du ministère de la Justice du Québec où les interventions seraient plus importantes, dans certains cas, que celles en place dans les cours municipales. Pour les tenants de cette position, le transfert de la juridiction criminelle au gouvernement du Québec garantirait une meilleure uniformité quant à l'accès à ces différents programmes et permettrait aux justiciables d'avoir recours à des intervenants sociaux ayant une vision et une expérience élargies de problématiques qui n'ont rien de locales telles que la violence conjugale ou la conduite d'un

véhicule avec les facultés affaiblies par l'alcool. Le traitement par une seule juridiction favoriserait un schème cohérent d'intervention.

Le thème « impacts sociaux » est relatif aux enjeux sociaux découlant de l'offre et de la prestation de services de justice dans les municipalités. Il y est d'abord question des contextes socioculturel et socio-économique particuliers de Montréal qui justifieraient que les causes criminelles entendues à sa cour municipale doivent continuer à relever d'elle puisqu'elles ont toujours été et devront continuer d'être considérées comme étant d'intérêt local. On indique également que les délits liés aux réalités socio-économiques d'une métropole reçoivent une attention, une intervention et un traitement particuliers lorsque ce sont des procureurs municipaux qui se chargent des poursuites. On évoque la spécificité du milieu de vie de certaines municipalités, la nécessité, pour les cours municipales, de s'adapter à l'évolution de la cité, le fait que ces tribunaux constituent un forum idéal pour résoudre des conflits inhérents à une ville et leur sensibilité aux enjeux urbains liés à l'émergence de certains crimes. Plusieurs infractions au Code criminel auraient tendance à être commises dans les villes et, par conséquent, il serait plus logique qu'elles soient traitées dans les cours municipales. Il est même question de distinguer la criminalité non seulement entre villes et banlieues ou campagnes, mais également entre quartiers à l'intérieur d'une même ville ce qui renforcerait encore une fois le rôle des cours municipales dans le traitement des infractions criminelles. Pour d'autres acteurs, compte tenu de l'évolution de la criminalité au Québec, la ville ne présenterait plus de caractéristiques particulières à ce chapitre justifiant le maintien d'une double administration de la justice criminelle sur un territoire municipal.

### 3.1.5 Considérations historiques et comparatives

Enfin, la dernière catégorie de considérations est très sommaire et comporte des arguments spécifiques qui ne cadraient dans aucune des catégories dont il a été question précédemment. Il s'agit des arguments historiques et des arguments comparatifs.

Les arguments « historiques » concernent, bien entendu, l'histoire de la prestation de services de justice dans les municipalités au Québec. Essentiellement, certains acteurs tentent ici de



justifier l'avenir par le passé. En se basant sur l'historique de l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales et particulièrement les 150 ans à la cour municipale de Montréal, il serait logique, à moins d'arguments démontrant clairement les bienfaits d'une nouvelle approche, que les cours maintiennent cette juridiction. L'histoire des cours municipales témoignerait de l'importance de leur sauvegarde.

Quant au thème des arguments « comparatifs », il réfère à l'offre de services de justice dans les autres provinces canadiennes. On insiste ici sur le fait que les cours municipales sont des institutions propres au Québec. Partout ailleurs au Canada, la juridiction criminelle est assumée par des tribunaux relevant des provinces où l'on ne retrouve aucune cour équivalente à nos cours municipales. Les autres provinces respecteraient donc différemment leur obligation constitutionnelle relative à l'administration de la justice.

Voilà qui complète ce portrait résumé des arguments relevés dans les 83 documents recensés dans le cadre de la présente étude. Plusieurs de ces allégations formulées par les différents acteurs méritent évidemment des commentaires plus détaillés quant à leur contenu, leur origine, leurs fondements, leur apparition dans le temps et quant à leur valeur. Ces commentaires seront évoqués au chapitre quatre du mémoire, où l'évolution du discours des acteurs est plus amplement présentée.

### 3.2 Catégorisation des acteurs

Comme il a été mentionné au début du présent chapitre, compte tenu du nombre de documents répertoriés dans la présente étude et, par conséquent, le nombre d'acteurs impliqués, quelques regroupements de données ont été nécessaires pour faciliter l'analyse. La structure des arguments a été présentée à la section précédente. L'autre regroupement, et sans doute le plus important puisqu'il s'agit d'un élément central de notre analyse, concerne les groupes d'acteurs. Les intervenants étudiés ont été brièvement énumérés à la sous-section

2.4.3, il s'agit maintenant de décrire la façon dont ils ont été catégorisés.

Les acteurs ont donc été regroupés en neuf catégories.

- Juges provinciaux
- Juges municipaux
- Procureurs municipaux
- Avocats
- Villes (élus)
- Services municipaux
- Administrateurs
- Gouvernement du Québec
- Autres

Globalement, l'examen des auteurs des documents a permis d'établir ces distinctions. Les termes choisis pour désigner chacune des catégories ou groupe d'acteurs peuvent susciter la discussion voire même la critique, mais l'important est de bien comprendre quels sont les acteurs faisant partie de chaque groupe et la ou les raisons pour lesquelles ils s'y trouvent.

La catégorisation a été effectuée en fonction de deux grands axes principaux : les intervenants du domaine judiciaire et les intervenants politico-administratifs. Dans un premier temps, on peut comprendre que les juges, avocats et procureurs font tous partie de l'axe des intervenants du domaine judiciaire alors que les villes, les élus, les administrateurs, les services municipaux et le gouvernement du Québec sont associés à l'axe des intervenants politico-administratifs. Les « autres » sont des groupes d'acteurs qui se situent plutôt en périphérie de ces axes. Examinons maintenant plus en détail la structure de cette catégorisation.

### 3.2.1 Intervenants du domaine judiciaire

De prime abord, on aurait pu envisager de créer deux groupes seulement à partir de l'axe « intervenants du domaine judiciaire », soit les juges et les avocats. Les uns comme les autres possèdent une caractéristique principale commune, soit leur indépendance en tant qu'officier de justice par rapport à d'autres institutions, lorsqu'ils interviennent sur une question en particulier. Toutefois, compte tenu des intérêts propres à certains des acteurs de ces deux catégories qui oeuvrent essentiellement ou majoritairement dans le milieu municipal, il est devenu nécessaire de subdiviser chacune d'elles en deux sous-groupes pour tenir compte de ces particularités. Les juges et avocats qui pratiquent dans les cours municipales sont, en effet, plus directement affectés par la politique relative à l'administration de la justice criminelle dans les villes. Ainsi, les juges municipaux ont été distingués des juges provinciaux et les procureurs municipaux ont aussi été distingués du reste des avocats.

La frontière entre les deux groupes de juges est assez claire, il a donc été facile de répartir les intervenants en fonction de ces catégories. Quant aux groupes de procureurs et d'avocats, des nuances s'imposent. Peu importe leur catégorisation, a priori, il est uniquement question ici de membre en règle du Barreau, donc des avocats. Cependant, tel que mentionné plus haut, les procureurs agissant en poursuite devant les cours municipales sont nécessairement interpellés par la question de la juridiction puisqu'il s'agit de l'essence même de leur travail, ce qui a justifié d'en faire une catégorie particulière, soit le groupe « procureurs municipaux ». Les procureurs syndiqués de la Ville de Montréal en font partie, mais également l'Association des Procureurs de Cour Municipale du Québec (APCMQ) dont les membres agissent, en vertu de contrats avec différentes municipalités, devant la majorité des cours municipales. Quant au groupe « avocats », il regroupe les autres membres de la profession qui se sont manifestés dans le débat sur la juridiction criminelle sans que l'on puisse, par ailleurs, les rattacher à cette question par un intérêt aussi spécifique que dans le cas du groupe précédent. On y retrouve par exemple, les associations d'avocats de la défense de Montréal et du Québec, les représentants de l'aide juridique ainsi que les barreaux de Montréal et de Québec.

### 3.2.2 Intervenants politico-administratifs

Plusieurs groupes d'acteurs ont été formés sous cet axe, mais les choix de catégorisation ne reposent pas sur la question d'intérêts particuliers comme c'est le cas pour les intervenants du domaine judiciaire. En effet, dans le présent cas il était difficile de percevoir des intérêts à ce point spécifiques parmi des groupes d'acteurs qui motiveraient la création de catégories particulières. La catégorisation provient donc essentiellement de l'identité des auteurs des documents analysés. Certains proviennent des municipalités et d'autres du gouvernement du Québec.

En ce qui concerne les « intervenants des municipalités », le groupe d'acteurs « villes(élus) » est composé des interventions qui ont clairement été faites au nom d'une municipalité ou par un élu personnellement. En présumant que l' élu municipal parle au nom et dans l'intérêt de la ville qu'il représente, ces deux acteurs (villes et élus) ont été regroupés dans la même catégorie. De plus, la FQM et l'UMQ, à titre de représentants des intérêts de leurs membres, soit des villes, ont également été associées à ce même groupe. Le groupe « services municipaux » est composé des interventions provenant clairement d'un service municipal (dans la majorité des cas, les services de police). Quant au groupe « administrateurs », il est composé d'acteurs (cadres ou gestionnaires de municipalités) qui ont produit une argumentation en leur propre nom et en fonction de la position qu'ils occupent dans l'administration municipale. Ce groupe inclut également les associations de cadres telles que la COMAQ, l'AGCMQ et l'ADGMQ (Association des Directeurs Généraux du Québec) qui ont émis des opinions également en leur nom. Il est possible que l'argumentation avancée par les acteurs de ce dernier groupe et ceux du groupe « services municipaux », ait été, dans quelques cas ou même dans tous les cas, préalablement validée auprès de conseils municipaux ou d'élus ce qui peut, dans une certaine mesure, accentuer l'impression de confusion entre les trois groupes d'acteurs retenus, mais la façon dont les interventions ont été présentées ne permet pas de tirer une telle conclusion.

Quant aux « intervenants du gouvernement du Québec », bien que les interventions recensées proviennent exclusivement du ministère de la Justice, de l'un de ses fonctionnaires ou ministres, la nature de cet acteur-décideur (car il s'agit également de l'autorité décisionnelle

dans le cadre de la politique relative à la décentralisation de l'administration de la justice criminelle) le place au-delà du seul domaine juridique, parmi les groupes d'acteurs de l'axe des intervenants politico-administratifs. Le gouvernement du Québec, en soi, ne fait pas plus partie du domaine municipal que du domaine judiciaire. À la limite, ce sont ses différents ministères qui pourraient être associés à un domaine particulier. Or, dans le présent cas, le groupe d'acteurs envisagé était le gouvernement dans son ensemble et le ministère de la Justice, comme tout autre ministère, n'est qu'un des acteurs potentiels de ce groupe. Il ne faut donc pas confondre l'acteur et le groupe auquel il appartient, même s'il est le seul acteur du groupe en question qui s'est manifesté. Dans certains cas, l'absence d'acteurs dans un groupe particulier pourrait être révélatrice au niveau de l'analyse.

### 3.2.3 Intervenants périphériques

Enfin, comme certaines interventions marginales ont aussi été répertoriées dans le cadre de l'analyse, une catégorie « autres » a dû être créée. Il s'agit d'un très petit nombre d'acteurs (un membre des médias et deux organismes sociaux présents dans certains tribunaux, l'un intervenant auprès des victimes d'actes criminels et l'autre auprès des accusés) dont l'influence est nulle sur l'analyse et les conclusions du présent mémoire.

Bref, acteurs et argumentation sont donc des éléments essentiels à l'application du modèle d'analyse retenu pour la présente étude, soit celui des coalitions de causes de P. Sabatier. Ces coalitions de causes formées dans un sous-système politique sont, en effet, constituées d'acteurs qui s'y regroupent selon un système de valeurs communes. C'est ensuite une dynamique de conflits et de compromis entre ces coalitions de causes qui donne une orientation à la politique. Ainsi, la détermination des acteurs dans un sous-système et l'analyse de leurs prises de position et du contenu de leur discours, sont nécessaires pour déterminer les composantes de base du modèle d'analyse. Deux grands axes ont été retenus dans le cas des acteurs ayant pris part au débat, soit les intervenants du domaine judiciaire (juges, avocats, procureurs) et les intervenants politico-administratifs à l'intérieur desquels se distinguent huit catégories. Ce sont ces catégories d'acteurs qui se transforment en coalitions de causes en s'alliant selon un système de croyances commun. Pour comprendre comment ces alliances se sont créées ou ont été rompues et quelles valeurs les coalitions de causes



privilégient et tentent de promouvoir à l'égard de la politique, l'analyse des 83 documents recensés a permis d'identifier plus de 400 arguments évoqués par les acteurs au cours de la période couverte par l'étude. Pour faciliter l'analyse, ces arguments ont été catégorisés en fonction de cinq grandes considérations, soit les considérations judiciaires, mixtes, administratives, socioculturelles et comparatives et administratives décrites précédemment.

Les éléments de base à l'analyse de la politique québécoise d'administration municipale de la justice criminelle, conformément au modèle par coalitions de causes, sont donc en place. Le prochain chapitre présente de façon détaillée, l'évolution du discours des acteurs et de leurs coalitions ainsi que l'impact de ces éléments sur le débat autour de cette politique et sur la politique elle-même. Cette présentation est articulée en fonction des catégories d'arguments et d'acteurs établies dans le présent chapitre et de quatre périodes distinctes entre 1988 et 2005 au cours desquelles des événements particuliers ont influencé l'évolution de la politique en question.

## CHAPITRE IV

### ÉVOLUTION DU DISCOURS DES ACTEURS ET DE L'ORGANISATION MUNICIPALE

Les résultats de l'étude des documents sont multiples et peuvent être abordés sous différents angles. Dans un premier temps, la présentation par période en fonction de chacune des quatre séries de documents telles que décrites antérieurement, permettra de concrétiser l'intensité du débat autour de l'administration municipale de la justice criminelle et d'en suivre l'évolution sur une base temporelle. La construction de l'argumentation ainsi que l'intervention et l'organisation des acteurs seront donc présentées et analysées en fonction de chacune de ces phases. Dans un deuxième temps, il s'agira de projeter une image de chacun des groupes d'acteurs individuellement ainsi que de leur argumentation afin de mieux percevoir l'évolution du discours de chacun dans le temps.

#### 4.1 Période septembre 1988 à juin 2000 – Éloignement progressif des positions des juges provinciaux et municipaux

Les trois tableaux que l'on retrouve à l'appendice J sont les modes de présentation des données qui ont été privilégiés et ils se répéteront pour chacune des quatre séries de documents. Ils constituent une représentation synthétisée du contenu et de l'évolution du discours et des interventions des acteurs dans le temps ainsi que du contenu et de l'évolution du discours de chaque groupe d'acteurs dans la même période de temps.

Le tableau 8 est un extrait du tableau général de l'appendice H et présente les résultats de l'analyse des huit documents de la série I correspondant à une période qui s'étale du mois de septembre 1988 au mois de juin 2000, juste avant l'entrée en vigueur du projet de loi relatif à la réorganisation municipale de Montréal, Longueuil, Québec, Hull (Gatineau) et Lévis. Les documents apparaissent en ordre croissant dans le temps. Le tableau 9 présente des données similaires mais rassemblées cette fois par groupe d'acteurs, toujours en ordre croissant dans

le temps pour la même période. Enfin, on retrouve au tableau 10 un résumé, en nombre par thème, des arguments recensés au cours de la période.

Les documents de cette série s'échelonnent sur une période relativement longue comparativement, on le verra, aux séries II à IV. En fait, la décennie 1990 – 2000 n'a pas été marquée par de grands débats sur la question des cours municipales au Québec et encore moins sur l'aspect spécifique de l'exercice de la juridiction criminelle dans les municipalités. Par ailleurs, cette période présente certains points intéressants puisque malgré l'accalmie apparente qui régnait, c'est au cours de celle-ci que des préoccupations à l'égard de la juridiction criminelle ont commencé à germer au sein de certains groupes d'acteurs. Ces préoccupations se sont traduites, à la fin des années « 90 », en des événements concrets (documents 3 à 8) qui sont certainement à l'origine du débat plus intense qui est survenu par la suite et que l'on abordera au moment de présenter les résultats de la deuxième série de documents.

Le premier document est un rapport d'un groupe de travail sur les cours municipales formé à la fin des années « 80 » à la demande du ministère de la Justice du Québec. Cet exercice est survenu quelque temps après que le gouvernement ait décidé de maintenir et de consolider le réseau de cours municipales suite à une remise en question à ce sujet formulé par l'ex-ministre Jérôme Choquette qui suggérerait même leur totale abolition. À cette même époque, le ministère faisait face, comme dans plusieurs autres provinces canadiennes, à un sérieux problème d'engorgement dans les tribunaux sous sa juridiction ce qui occasionnait des délais d'audition importants. La Cour Suprême du Canada y était également allée de quelques salves à l'endroit de ces administrations en invalidant les procédures judiciaires contre des accusés à cause de ces délais qualifiés de déraisonnables<sup>81</sup>. La réaction en chaîne fut, dans une certaine mesure, catastrophique car une multitude d'accusés furent libérés d'accusations criminelles pour ces mêmes motifs un peu partout au pays. C'est donc dans ce contexte que le groupe en question fut formé pour notamment, déterminer la juridiction des cours municipales et de leurs juges. Toutes les cours municipales étaient visées par l'exercice sauf celles de Montréal, Laval et Québec. Le groupe était piloté par Me Jean Hétu, professeur de

---

<sup>81</sup> R. c. Askov, [1990] 2 R.C.S. 1199, R. c. Morin, [1992] 1 R.C.S. 771.

droit, et constitué de représentants de la magistrature municipale, du Barreau du Québec, d'associations d'avocats, des ministères de la Justice et des Affaires municipales et d'associations du monde municipale (UMQ, UMRCQ, AGCMQ). Malgré leur appartenance à différents organismes, les membres du groupe de travail étaient toutefois majoritairement des juristes. L'argumentation propre à ce groupe de travail a donc été catégorisée dans le groupe « avocats » (tableau 8, 6<sup>ième</sup> colonne dans le document 1).

Au début des années « 90 », suite au rapport du groupe d'étude et des problématiques de délais dans le système judiciaire québécois, le gouvernement a démarré une réforme discrète de la justice municipale en orientant, entre autres, sa politique vers une décentralisation de ses responsabilités en matière d'administration de la justice criminelle. Répondant aux principales préoccupations des acteurs municipaux, des protocoles de poursuites de certaines infractions criminelles devant les cours municipales furent élaborés et conclus avec plusieurs villes. Essentiellement, ces protocoles réglaient des problématiques économiques liées à la propriété des amendes imposées par les juges municipaux dans des causes criminelles. On soutenait également que la gestion de ces dossiers dans les cours municipales permettait un meilleur contrôle de l'assignation des témoins policiers et se traduisait par des économies budgétaires au chapitre des salaires et du temps supplémentaire devant leur être payés. C'est en partie ce que soutenait l'UMQ en 1993 au document 2. L'Union maintenait toutefois la nécessité que l'exercice de cette juridiction criminelle demeure un choix pour les municipalités et non pas une obligation.

En 1997, un échange de lettres entre le maire de Montréal de l'époque, M. Pierre Bourque et l'ex-ministre de la Justice, M. Paul Bégin (documents 4 et 3), a servi de bougie d'allumage au débat sur la juridiction de la cour municipale de Montréal, débat qui s'étendra quelques années plus tard à l'échelle de la province. La question de la propriété des amendes en matière criminelle venait tout juste d'être réglée entre la Ville de Montréal et le gouvernement sans pour autant qu'il y ait conclusion d'un protocole de poursuite comme dans toutes les autres municipalités qui avaient choisi d'administrer la justice criminelle sur leur territoire. M. Bégin s'adressait au maire pour suggérer la signature d'un tel protocole, ce qui allait entraîner une remise en question de l'exercice de cette juridiction. La magistrature



municipale a réagi rapidement par une levée de boucliers pour défendre cette juridiction qu'elle s'était appropriée depuis plusieurs années, particulièrement à Montréal où elle était exercée depuis près de 150 ans (documents 5 et 6).

En 1998, un événement marquant est survenu quand la ville de Sherbrooke, qui administrait une cour commune desservant les municipalités voisines, a décidé de rompre le protocole signé quelques années plus tôt (document 9). Un seul argument à l'appui de la décision : le coût de traitement des dossiers criminels est démesuré par rapport à ce qu'ils rapportent. L'argument et la décision ont été purement économiques.

Deux ans plus tard, autre coup dur pour le ministère de la Justice, les juges de la Cour du Québec déposent un rapport (document 7) soulevant une série de problématiques liées à l'exercice de juridictions concurrentes entre leur tribunal et les cours municipales, dont la juridiction criminelle. On va même jusqu'à remettre en question l'existence des cours municipales. Trois mois plus tard, nouvelle levée de bouclier de la magistrature municipale qui dépose à son tour une réponse aux juges de la cour du Québec (document 8) afin de défendre leur institution et les juridictions qu'elle exerce. Doucement, la table était mise pour élargir le débat sur l'administration de la justice criminelle dans les municipalités.

Au chapitre des acteurs, on note l'intervention de 6 groupes : les juges provinciaux, les juges municipaux et les avocats, tous de l'axe du domaine judiciaire, les villes(élus), les administrateurs municipaux et le gouvernement du Québec de l'axe des intervenants politico-administratifs. Par ailleurs, les rédacteurs des documents ou les participants sont majoritairement des juristes (10 sur 17). Peu se prononce officiellement contre l'exercice de la juridiction criminelle dans les municipalités et les opposants ne se manifestent que vers la fin de la période concernée (1998 et mars 2000). Pour le reste, on retrouve autant d'acteurs en faveur que d'acteurs neutres ou en faveur sous certaines conditions. Quelques-uns sont sans opinion définitive sur la question particulière de la juridiction. Bref, les positions des acteurs dans cette série sont plutôt variées. On peut toutefois remarquer un début de confrontation d'opinion dans les derniers documents produits à compter de 1997.



Il faut souligner ici l'absence d'acteurs de la société civile, de groupes sociaux (d'aide aux victimes d'actes criminels par exemple) ou de membres du public en général. Le débat est pour le moment demeuré entre les mains d'experts ou d'intéressés qui, comme mentionné précédemment, sont majoritairement des juristes. Le groupe de travail en 1988 avait lancé un avis de consultation public dans les journaux, mais ses travaux ne semblent pas avoir suscité l'attention d'acteurs provenant de l'extérieur du cercle des juristes ou des intéressés municipaux (administrateurs, villes, élus). Cette absence doit être soulignée, d'abord parce qu'on retrouve la même particularité, on le verra, dans chaque série de documents et ensuite, parce que plusieurs arguments sont fondés directement sur l'intérêt des justiciables, sur leurs perceptions de la magistrature et du système judiciaire, sur leurs attentes face à ce dernier ou indirectement sur les citoyens lorsqu'il est question de justice de proximité, de services à la population et de justice adaptée aux besoins des gens. Ces arguments proviennent plutôt du discours des spécialistes des secteurs de la justice et des municipalités.

Quant aux arguments, une observation globale révèle d'abord que les éléments du discours des acteurs en faveur de l'exercice de la juridiction criminelle dans les villes sont en plus grand nombre. Au total, 38 arguments à l'appui de cette position alors que 19 arguments défavorables à celle-ci ont été relevés dans les textes. Retenons toutefois que l'intervention de la magistrature municipale (document 5 et 8) comportait à elle seule 20 arguments favorables. En excluant cet acteur spécifique, les « pour » et les « contre » auraient tendance à se rapprocher. L'orientation générale des éléments du discours dans cette série de documents subit donc une influence considérable de la part des juges municipaux. Ironiquement, plus du tiers des arguments défavorables proviennent également de la magistrature, représentée cette fois par des juges provinciaux.

Les considérations judiciaires ont été invoquées le plus souvent (32 arguments dont 17 favorables et 9 contre) suivies de près par les considérations administratives (29 arguments dont 14 favorables et 9 contre). Globalement, le nombre total d'arguments recensés dans cette série représente 15 % des 456 arguments recueillis dans tous les documents. Il ne s'agit pas de la période la plus prolifique au point de vue du débat sur la question juridictionnelle des cours municipales, mais il s'agit toutefois d'un point de départ intéressant. Il est donc

opportun de noter qu'à cette première étape, 54 % de l'argumentation est favorable à l'exercice de la juridiction criminelle par les municipalités, 27 % est contre, 13 % est neutre ou assujettit l'exercice de la juridiction à certaines conditions et 7 % est contradictoire<sup>82</sup>.

Évidemment, dans cette première phase de la présentation des résultats et compte tenu du peu d'interventions, il est difficile pour l'instant de tirer des observations claires sur l'évolution du contenu du discours des acteurs ainsi que sur les liens qui peuvent exister entre ces derniers permettant de les regrouper sous des systèmes de valeurs particuliers. Néanmoins, le tableau 9 nous révèle quelques points intéressants.

Tout d'abord, soulignons la position des juges provinciaux qui en un peu plus de 10 ans, a subi une transformation de fond passant d'une opinion favorable à l'administration de la justice criminelle par les municipalités (document 1) à une opinion totalement défavorable (document 7) à tel point qu'ils ont même été les principaux porteurs d'arguments défavorables au cours de cette période. Alors qu'on aurait pu croire que les juges, de façon générale, qu'ils soient associés à un tribunal provincial ou municipal, partageraient le même système de valeur à l'égard de cette question et véhiculeraient un discours cohérent et uniforme, on constate plutôt une dissociation de ces deux groupes dans l'argumentation et dans la prise de position à l'égard de la juridiction des cours municipales. Il est utile de rappeler qu'en 1988, lors de la première intervention des juges provinciaux dans le débat, l'appareil judiciaire du gouvernement était paralysé par une surcharge de dossiers à traiter ce qui occasionnait des délais d'audition injustifiables. D'ailleurs, l'argumentation des juges à l'époque, avait été présentée dans un document commun auquel avaient également participé des représentants du ministère de la Justice. Ces deux acteurs étaient des victimes directes des problèmes systémiques dans lesquels l'administration de la justice provinciale était plongée. Pour ces acteurs, les cours municipales pouvaient très bien administrer des causes criminelles puisqu'elles rendaient une justice de qualité, qu'elles exerçaient une juridiction complémentaire à celle exercée dans les autres tribunaux de la province et surtout, que cela contribuerait bien entendu à désengorger les tribunaux provinciaux. On note, par ailleurs, la

---

<sup>82</sup> Le total est de 101 % et est simplement dû au fait que les nombres sont arrondis sans aucune décimale.

présence d'un argument permettant d'entrevoir une limite à la position favorable prise au départ par les juges de la cour du Québec ce qui constituait peut-être un argument précurseur à leur nouvelle orientation de mars 2000. En effet, malgré leur enthousiasme à voir les municipalités prendre en charge une portion de l'administration de la justice criminelle, les juges posaient déjà des limites en affirmant que la cour municipale, dont la mission est plutôt d'entendre des infractions d'intérêt local et qui a une structure organisationnelle plutôt sommaire, ne favorise pas une augmentation du volume des plaintes ni une plus grande diversification des matières fédérales à être entendues. La fonction première d'une cour municipale consisterait à faire respecter les lois et règlements municipaux.

Au cours des douze années qui se sont écoulées entre les deux interventions des juges provinciaux, les problèmes d'engorgement des tribunaux se sont estompés au point où la réduction du volume d'activités à la Cour du Québec était maintenant perçue par les juges, comme le nouveau problème. Pendant ce temps, le réseau des cours municipales prenait de l'ampleur dans l'administration de la justice au Québec. La table était donc mise pour tirer à boulets rouges sur les cours municipales ! Du coup, les juges se sont mis à critiquer l'intention du gouvernement de décentraliser les services de justice ainsi que la signature de protocoles de poursuite des infractions criminelles avec les municipalités. Ils ont évoqué les problèmes de cohérence et de coordination dans l'organisation des services et dans l'application du droit. La qualité de la justice rendue par les cours municipales n'était plus, à leurs yeux, aussi exemplaire qu'en 1988. Enfin, les cours municipales seraient devenues essentiellement des sources de financement pour les villes, privilégiant ainsi des sentences pécuniaires à toute autre forme telle que l'emprisonnement ou le volet indemnitaire.

Bref, les juges provinciaux ont probablement été les plus affectés par la transformation du contexte dans lequel a évolué le débat sur l'administration de la justice criminelle dans les villes au cours de cette première période. D'une nécessité due aux circonstances particulières qui prévalaient dans le système judiciaire québécois à la fin des années « 80 », le transfert de cette responsabilité est devenu une menace pour ces acteurs à la fin des années « 90 ». Bien que la position originale qu'ils avaient adoptée présentait déjà un bémol, elle a été, par la suite, complètement remodelée en fonction de leurs intérêts particuliers.

Les administrateurs municipaux ont peu élaboré leur argumentation dans cette série de documents. Ils ont traité de la proximité et de l'accessibilité de la justice dans les cours municipales, de la possibilité de désengorger les tribunaux provinciaux (on peut se demander quel était l'intérêt de ces acteurs de soutenir un tel argument) et des économies qui découleraient d'une meilleure gestion des ressources policières assignées pour témoigner dans des causes criminelles. On retrouve également des préoccupations quant au manque d'uniformité dans l'application du droit à travers le réseau de cours municipales notamment en ce qui concerne la disparité dans l'imposition de peines et de l'éventualité d'atteinte à l'image de la justice. Enfin, parmi les aspects économiques invoqués, la question des coûts, des bénéfices et de la rentabilité relatifs à l'administration de la justice criminelle a été soulevée dès 1988 par la Corporation des Officiers Municipaux Agréés du Québec (COMAQ). Cette dernière faisait valoir qu'il était injuste que les municipalités aient à supporter les coûts de traitement des dossiers en matière criminelle alors que le gouvernement conservait la propriété des amendes qui étaient imposées par les cours municipales. Une argumentation basée sur ce seul et unique sujet a été soutenue dix ans après par les gestionnaires de la cour municipale de Sherbrooke pour convaincre la ville de dénoncer le protocole de poursuite de certaines infractions criminelles et abandonner l'exercice de cette juridiction. Le seul argument au soutien de cette décision concernait les importants coûts de traitement des dossiers de cette nature et le peu de revenus qu'ils génèrent. Comme mentionné précédemment, cette défection de la Ville de Sherbrooke n'est certainement pas étrangère à l'émergence du débat sur la question de la juridiction criminelle dans les cours municipales d'autant plus que ces préoccupations économiques seront reprises par plusieurs comme un argument défavorable à l'administration de la justice criminelle par les villes.

Au départ, les arguments des villes (élus) étaient plutôt neutres ou conditionnels. On mentionnait essentiellement que les cours municipales étaient un service local et que leur constitution ainsi que l'exercice de la juridiction criminelle devaient demeurer facultatifs pour les municipalités. En 1993, par l'entremise de l'UMQ, la position de ce groupe d'acteurs prenait une direction favorable au traitement des dossiers criminels dans les cours municipales en invoquant la proximité et l'accessibilité à la justice qu'offrent ces tribunaux,



la possibilité de désengorger les tribunaux provinciaux et les économies potentielles découlant d'une meilleure gestion des policiers qui doivent agir comme témoins dans ce type de cause. Bref, un discours semblable à celui de la COMAQ en 1988 dont il a été fait état auparavant. Quatre ans plus tard, la Ville de Montréal, elle, tendait vers une remise en question de l'exercice de cette juridiction à sa cour municipale basée sur sa situation socio-économique, sur son intention de ne plus assumer des responsabilités qui ne sont pas les siennes et que ses contribuables ne seraient pas en mesure de supporter financièrement. On note donc peu d'unité dans le discours de ce groupe, d'abord entre les acteurs eux-mêmes et ensuite chronologiquement.

En ce qui concerne l'intervention gouvernementale, il y a peu à dire. Plusieurs acteurs ont soutenu dans leur argumentation l'intention du gouvernement de décentraliser l'administration de la justice et d'accentuer le rôle des cours municipales, mais pour le moment, on ne retrouve pas d'affirmation formelle ou concrète du principal intéressé dans ce sens. Il n'y a pas lieu de revenir sur le document présenté conjointement avec les juges provinciaux en 1988 dans lequel, on l'a vu, la position favorable à l'administration de la justice criminelle dans les villes ressortait clairement compte tenu du contexte particulier de l'époque. Quant au document produit en 1997, il s'agissait essentiellement d'une tentative de régulariser la situation avec la Ville de Montréal qui, contrairement aux autres municipalités ayant opté pour traiter des dossiers en matière criminelle, n'avait toujours pas signé de protocole de poursuite encadrant le type de plaintes devant être déposées à la cour municipale ainsi que la question de la propriété des amendes. Implicitement, le ministre Bégin, dans ce document, maintient que la Ville de Montréal doit continuer à administrer les dossiers criminels et utilise l'argument à l'effet que la cour municipale constitue le forum le plus adéquat pour les justiciables montréalais. Le seul et unique but de son intervention était d'uniformiser le cadre administratif du traitement des dossiers criminels dans les cours municipales en faisant entrer Montréal dans le rang par la signature d'un protocole.

Au cours de cette première période, le milieu des avocats a été plutôt discret. Les seules interventions observées se sont produites en 1988. La première des deux est constituée en fait des commentaires émanant du groupe de travail dont les membres, tel que mentionné



antérieurement, étaient essentiellement des avocats et la deuxième provient de la Commission des services juridiques (l'ancêtre de l'Aide juridique) dont les arguments ont été rapportés par le groupe de travail dans son rapport. Bien que la position globale de ces acteurs ne soit pas défavorable à l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales, leur argumentation est toutefois critique et soulève quelques points négatifs qui, s'ils ne sont pas réglés adéquatement, militent contre le traitement des dossiers criminels par les municipalités. D'une part, on note des arguments relatifs à la proximité et l'accessibilité de la justice dans les cours municipales, que cette justice y est adaptée à des besoins locaux, que le fardeau des tribunaux provinciaux serait allégé et que le transfert de l'ensemble de la juridiction vers la Cour du Québec pourrait avoir un impact sur les corps de police ou autres services municipaux qui se désintéresseraient de la poursuite de certaines infractions ce qui se traduirait par une application inégale et relâchée du Code criminel sur le territoire des municipalités. D'autre part, ce groupe d'acteurs souligne également des problèmes importants d'uniformité dans l'organisation du système judiciaire et la prestation des services qui en découle ainsi que dans l'application du droit en général. Le groupe de travail mentionne que le principal rôle des cours municipales est de faire respecter les lois et les règlements municipaux. De plus, la Commission des services juridiques, qui n'a soulevé aucun argument purement positif, se préoccupe aussi du fait que l'ajout de juridictions aux cours municipales constituerait une multiplication indue des instances judiciaires au Québec et que le statut des juges qui y siègent poserait également certains problèmes d'indépendance judiciaire. Bref, ces acteurs, au début des années « 90 », n'étaient pas nécessairement contre l'administration de la justice criminelle dans les municipalités mais ils étaient bien conscients des problèmes qui pouvaient en découler et auxquels il était essentiel de trouver une solution. Enfin, l'entrée des juges municipaux dans le débat a été pour le moins fracassante en ce qui concerne les arguments favorables au traitement des dossiers en matière criminelle dans les villes. Le document 6 semble isolé, mais il s'agit simplement d'une réponse de la Juge en chef de la Cour municipale de Montréal de l'époque, au contenu du document 5. De façon générale, la Juge en chef était d'accord avec l'argumentation de l'un de ses collègues au document 5 sauf sur deux points qui font l'objet de sa réponse. Il semble donc que l'opinion de ce groupe d'acteurs soit essentiellement véhiculée par les documents 5 et 8, le document 6

devant être écarté pour les fins de notre analyse compte tenu de son objet très spécifique et limité sans compter que son auteur a souscrit globalement au contenu du document 5.

Contrairement à l'ensemble des autres acteurs qui sont intervenus dans la présente période, les juges municipaux n'ont émis aucun argument négatif relativement à l'exercice de la juridiction criminelle dans leurs tribunaux. L'argumentation de la magistrature de la Cour municipale de Montréal (document 5) porte uniquement sur la juridiction criminelle et traite tant de considérations judiciaires que de considérations administratives ainsi que socioculturelles. Celle des autres juges municipaux (document 8) porte plutôt sur le contexte plus large des cours municipales affectant, par ailleurs, l'exercice de la juridiction criminelle et traite majoritairement de considérations administratives. On retrouve dans l'argumentation de ce groupe d'acteurs, 12 des 13 thèmes généraux dont il a été question au chapitre précédent, et ceux-ci se traduisent en résumé de la façon suivante.

#### Considérations judiciaires

- Accessibilité et proximité de la justice assurées par l'entremise des cours municipales.
- Incapacité, pour la Cour du Québec, d'absorber le transfert des dossiers criminels provenant des cours municipales (particulièrement celle de Montréal) compte tenu du personnel et des salles d'audience qui y sont disponibles.
- Uniformité dans l'organisation du système judiciaire puisque plusieurs infractions criminelles et réglementaires sont commises en même temps et qu'il serait opportun et avantageux que se soit le même tribunal qui les traite.
- Uniformité dans l'application du droit en ce qui concerne les sentences imposées.
- Efficacité accentuée compte tenu que les juges et procureurs municipaux ont développé une expertise dans le traitement de plusieurs types d'infractions criminelles (prostitution, maison de jeux, vol à l'étalage, conduite d'un véhicule avec les facultés affaiblies par l'alcool ou la drogue, etc.).

#### Considérations mixtes

- Existence de protocoles de poursuite de certaines infractions criminelles devant les cours municipales signés par le Procureur Général et plusieurs municipalités.

### Considérations administratives

- Traitement de causes criminelles qui relèvent « naturellement » de la juridiction de la cour municipale puisque celle-ci serait un service local.
- Protection de la qualité de vie des citoyens et contrôle de la prévention de la criminalité sur le territoire de la municipalité constituent les principales vocations des cours municipales.
- Disponibilité des cours municipales favorisant la décentralisation des causes criminelles qui s'explique notamment parce que ces tribunaux siègent en soirée ce qui permet aux citoyens de s'y présenter sans devoir s'absenter du travail.
- Économies budgétaires compte tenu d'une meilleure gestion des ressources policières et particulièrement du temps passé à la cour par les policiers lorsqu'ils sont appelés à témoigner.
- Avantages administratifs et budgétaires pour le gouvernement.
- Économies relatives à l'administration de la justice en général puisque la justice municipale serait moins coûteuse.
- Réalisation de surplus budgétaires considérables par les municipalités découlant des causes en matière de réglementation traitées dans les cours municipales (notamment les revenus qui découlent des constats d'infraction relatifs au stationnement et à la circulation) qui rendrait odieuse une demande au gouvernement de reprendre les causes criminelles qui sont entendues dans ces tribunaux.
- Engagement d'importantes sommes dans la rénovation de l'édifice où loge la cour qui serait incompatible avec une éventuelle réduction de sa juridiction en matière criminelle.
- Amélioration du service à la clientèle puisque l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales permettrait de séparer les clients en confinant les individus plus criminalisés dans les tribunaux provinciaux et ceux qui bien souvent font face à la justice pour une première fois, dans les tribunaux municipaux.

### Considérations socioculturelles

- Existence de différents programmes sociaux au bénéfice des accusés et des victimes à la Cour municipale de Montréal.

- Situation socio-culturelle et spécificité du milieu de vie des municipalités qui justifieraient un traitement local de certaines infractions criminelles.

#### Considérations historiques et comparatives

- Histoire des cours municipales au Québec et le fait qu'elles traitent déjà des dossiers criminels depuis, dans le cas de Montréal, près de 150 ans.

Bref, cette liste sommaire rend compte des arguments de la magistrature municipale compte tenu de la spécificité du discours qui contraste avec les autres groupes d'acteurs. Même les arguments liés à la cohérence de l'organisation du système judiciaire et de l'application du droit ainsi que ceux relatifs aux coûts et à la rentabilité sont utilisés en faveur du maintien de la juridiction criminelle dans les cours municipales, alors que les autres acteurs y voyaient là un inconvénient. Évidemment, mis à part les procureurs municipaux qui ne sont toujours pas intervenus sur la question, les juges municipaux sont les plus directement touchés par l'attrition d'une partie de la juridiction de leurs cours. On peut facilement imaginer que la perte de la juridiction criminelle rendrait leur travail moins intéressant, justifierait possiblement une rémunération moindre que celle accordée aux juges provinciaux et affecterait également le nombre de juges nécessaires dans les cours municipales compte tenu de la diminution du volume de dossiers à traiter. Tout cela explique probablement la vigueur avec laquelle ils sont intervenus pour justifier l'administration de la justice criminelle par les municipalités.

Voilà qui complète la présentation des résultats concernant la première série de documents. L'administration de la justice criminelle dans les municipalités n'a pas fait véritablement l'objet de débats au cours de la période concernée par ces documents. Par ailleurs, la question a été abordée à quelques reprises et parfois de façon assez intense, particulièrement à la fin des années « 90 ». La réorganisation du monde municipal qui s'est enclenchée au Québec au début 2000, allait être l'occasion, cette fois, d'alimenter substantiellement les discussions au sujet de la juridiction des cours municipales.

#### 4.2 Période novembre 2000 à mai 2001 – Amorce de la transition pour les municipalités fusionnées

Les trois tableaux de l'appendice J concernent l'analyse de la période s'étendant du mois de novembre 2000 au mois de mai 2001. Le début de cette période correspond à l'entrée en vigueur de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (L.Q., c. 56, 2000), qui a mené à la fusion de plusieurs municipalités et à la création de cinq grandes villes : Montréal, Longueuil, Québec, Lévis et Gatineau. Dans le cadre de cette loi, une série de cours municipales ont été abolies et une seule cour dans chacune des cinq nouvelles villes a été constituée. Afin de proposer un plan d'organisation de ces cours, la loi en question prévoyait la nomination d'un mandataire par le ministre de la Justice. La période couvre donc la consultation entreprise par ce mandataire jusqu'au dépôt de son rapport en mai 2001. Les tableaux 11 et 12 sont reproduits chacun sur deux pages compte tenu du grand nombre de documents dans cette série.

Les documents 1, 2, 6, 7, 8 et 9 ont été produits par différents acteurs avant que le mandataire du gouvernement ne débute ses travaux. Tous les autres documents sont liés au rapport que devait produire ce même mandataire au gouvernement au mois de mai 2001. Le rapport en question constitue le document 36. Ses auteurs ont été identifiés comme juristes puisqu'il s'agissait de trois avocats. Seuls les propos de ces derniers ont été retenus pour l'analyse de ce document puisque tous les arguments des acteurs qui ont été consultés ou qui ont fait des représentations dans le cadre de cet exercice se retrouvent dans les autres documents de la présente série.

Soulignons que le mandat consistait à analyser la situation de chacune des cours abolies par l'effet de la loi, à proposer un plan d'intégration de ces cours ainsi qu'un plan d'organisation des cinq nouvelles cours municipales créées. Ces plans devaient tenir compte d'une bonne administration de la justice, des besoins de l'ensemble du territoire à desservir, du maintien d'une justice de proximité et du maintien de services dans les arrondissements de chacune des nouvelles villes. La loi prévoyait également la consultation obligatoire de certaines personnes : le comité de transition de chacune des nouvelles villes (également créé en vertu



de la loi 170), le juge en chef des cours municipales, le juge en chef des cours abolies (uniquement le cas pour Montréal et Québec), les juges en fonction dans les cours abolies et toute personne ou organisme dont l'avis peut être approprié.

L'argumentation, qui devait donc porter sur plusieurs sujets en vue d'établir les modes de fonctionnement des nouvelles cours, a plutôt tourné autour de la question de la juridiction des cours et plus spécifiquement sur l'exercice de la juridiction criminelle dans ces cours municipales. Plusieurs interventions portaient même uniquement sur cette question. Finalement, une importante partie du rapport du mandataire a dû y être consacrée.

La problématique juridictionnelle, à partir de ce point, a été abordée sous trois angles. Dans un premier temps, l'exercice de la juridiction criminelle dans un sens large (le même sens que dans la série I) a fait l'objet de réflexions. De façon plus restreinte, la Cour municipale de Montréal perdait, par l'effet de certaines dispositions de la loi 170, une partie de sa juridiction criminelle. En effet, cette cour exerçait depuis longtemps une juridiction criminelle plus étendue que les autres cours municipales au Québec. La nouvelle cour à Montréal était ramenée au même niveau que les autres cours sur cet aspect. Cette conséquence a fait l'objet d'interventions particulières. Enfin, la Cour municipale de Montréal présentait également la particularité de traiter des infractions criminelles en matière de violence conjugale ce qui était expressément exclu des protocoles de poursuites qui régissaient le dépôt de plaintes criminelles dans les autres cours municipales au Québec (à l'exception de Laval qui présentait les mêmes particularités que Montréal). Encore une fois ici, certaines interventions ont été faites spécifiquement sur cet aspect. Toutefois, pour les fins du présent travail, aucune distinction n'a été établie dans l'analyse des arguments présentés sous cet angle particulier. Dans chacun de ces cas, il s'agit de juridiction criminelle. Ce n'est que le degré d'exercice de celle-ci qui varie. Ces commentaires valent également pour la présentation des résultats des séries III et IV que l'on retrouve un peu plus loin.

Les documents 1, 2, 6, 7, 8 et 9 reflètent une activité parallèle au processus engagé par le mandataire. En fait, compte tenu de la tendance des interventions à la fin de la série I et de l'ouverture au débat sur les cours municipales qui découlait de la loi 170, certains acteurs ont

pressenti que la question de la juridiction de la cour allait être mise sur la table et ont décidé de réagir rapidement. Ainsi, le syndicat des procureurs de la Ville de Montréal a adressé ses préoccupations à la ministre de la justice d'alors, Linda Goupil (document 8) ainsi qu'au maire de Montréal en fonction, Pierre Bourque (document 7). La Direction générale de la Ville de Montréal (documents 1 et 2) et la magistrature de cette même ville (documents 6 et 9) ont également annoncé leurs couleurs respectives sur le sujet.

En ce qui concerne les acteurs, on note la présence des mêmes groupes que dans la première série de documents auxquels se sont également joints trois nouveaux groupes : les procureurs municipaux qui englobent le syndicat des procureurs ainsi que les procureurs chefs adjoints de la Ville de Montréal et l'Association des procureurs de cours municipales du Québec (APCMQ), les services municipaux qui sont représentés dans cette série par des services de police uniquement et les intervenants sociaux (catégorie « autres ») qui sont en fait deux organismes qui interviennent dans certains tribunaux (provinciaux ou municipaux) dans le cadre de programmes sociaux particuliers. Notons encore une fois ici la quasi absence de représentants de la société civile, de groupes sociaux ou membre du public en général. Le débat demeure encore dans un cercle relativement fermé. Le gouvernement avait d'ailleurs donné le ton en spécifiant dans la loi 170 que les personnes devant obligatoirement être consultées par le mandataire étaient les comités de transition et les juges. Manifestement, le mandataire n'a pas jugé que l'avis des justiciables ou de groupes sociaux pouvait être approprié comme le lui permettait également la loi. Contrairement à l'exercice qu'avait entrepris le groupe de travail sur les cours municipales en 1988, aucun avis public pour la tenue de consultation n'a été émis dans le processus de la loi 170.

Comme dans la série I, les rédacteurs des différentes opinions sont majoritairement des juristes (28 sur 41). Un grand nombre d'interventions sont en faveur de l'administration de la justice dans les municipalités alors qu'un seul acteur y est clairement défavorable et six ne prennent pas position. Les liaisons entre les auteurs, les rédacteurs ou les participants aux différents documents sont toutefois assez fréquentes.

Les arguments en faveur de l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales vont évidemment dans le même sens que les prises de position des acteurs. Au total, 140 arguments favorables ont été recensés contre seulement 21 défavorables. Une nuance s'impose toutefois ici. En effet, les documents 4, 6 et 34 sont du même auteur (un juge de la cour municipale de Montréal) et le document 2 qui provient de l'ex-directeur général de la Ville de Montréal est en fait le résumé d'une conversation qu'il a eue avec ce même juge de la cour municipale<sup>83</sup>. Ainsi, à lui seul, le juge est la source de 64 arguments en faveur du traitement des dossiers criminels au niveau des villes ce qui atténue en partie l'écart considérable entre les « pour » et les « contre ». En incluant le document 2 pour les raisons précédemment mentionnées, les rédacteurs juristes sont la source de 137 des 140 arguments favorables. La majorité de ceux-ci ont été véhiculés par les avocats, les juges municipaux et les procureurs municipaux.

Contrairement à la situation dans la première série de documents, ce sont ici les considérations de type administratives et locales qui ont été le plus souvent alléguées dans l'argumentation des différents groupes d'acteurs (100 arguments dont 56 favorables et 13 défavorables). Les considérations judiciaires apparaissent 91 fois (61 favorables et 4 défavorables). Le nombre total d'arguments recensés dans cette série représente 50 % de tous les arguments recueillis dans les quatre séries. On note que 62 % de l'argumentation est favorable à l'exercice de la juridiction criminelle par les municipalités, 9 % est contre, 23 % est neutre ou assujettit l'exercice de la juridiction à certaines conditions et 7 % est contradictoire<sup>84</sup>. Les arguments neutres ou qui assujettissent l'exercice de la juridiction à certaines conditions ont pris une place beaucoup plus importante au cours de la présente période. Encore une fois, il ne faut pas oublier que les chiffres ci-haut, bien que proportionnellement valables, sont, dans une certaine mesure, artificiellement gonflés du fait de la multiplication d'arguments similaires provenant d'un même auteur dans des documents différents.

---

<sup>83</sup> Il s'agit également de l'auteur du document 5 de la série I. Les arguments de ce juge sont essentiellement les mêmes d'un document à l'autre.

<sup>84</sup> Voir note 82 ci haut quant au total des pourcentages.

Revenons maintenant aux acteurs et aux commentaires que l'on peut émettre à partir du tableau 11 quant à leur argumentation. Il faut préciser ici qu'il n'y aura pas de comparaison dans le temps (entre les séries) des discours de chaque groupe d'acteurs. Une analyse générale des quatre séries de documents servira à cet exercice un peu plus loin.

Les administrateurs municipaux ont présenté peu d'arguments. Le document 2 est volontairement exclu pour les raisons expliquées antérieurement, il sera plutôt inclus avec la magistrature municipale puisque son contenu émane totalement du discours d'un juge. Donc, ce groupe d'acteurs a fait valoir 26 arguments au total correspondant à environ 11 % de tous les arguments relevés dans cette série et ce dans le cadre de 12 interventions soit 29 % des acteurs qui se sont manifestés. On trouve peu d'arguments défavorables à l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales, mais la tendance n'est pas clairement favorable au point de vue du contenu bien qu'elle le soit dans la prise de position. Plusieurs administrateurs sont intervenus exclusivement sur des questions d'organisation des nouvelles cours (nombre de points de services, emplacement des cours, organisation matérielle), mais ont discrètement fait référence à l'exercice de la juridiction criminelle dans ces cours. Par exemple, certains ont mentionné que les cours devaient exercer les juridictions prévues à la *loi sur les cours municipales*, plusieurs ont aussi indiqué que les causes criminelles devaient être entendues aux chefs lieux des nouvelles cours plutôt que dans leurs points de service, que certains lieux étaient plus appropriés pour le traitement des personnes détenues (particularités des affaires criminelles), etc. Bref, sans prendre officiellement position, au risque de contredire les comités de transitions ou les élus des villes dans lesquelles ils sont employés, les administrateurs concernés (documents 12, 13, 16, 21, 32 et 33) ont tout de même appuyé subtilement l'administration de la justice criminelle au sein des municipalités.

En terminant avec les administrateurs municipaux, il serait opportun d'examiner plus attentivement trois interventions en particulier. La première est celle de Guy Coulombe, alors directeur général de la Ville de Montréal (document 1), qui s'adresse à la juge en chef de la cour municipale, Raymonde Verreault, pour lui rappeler le rôle du comité de transition formé en vertu de la loi 170 et lui indiquer les défis que pose la mise en place d'une nouvelle ville et également d'une nouvelle cour municipale. Il s'agit du document de ce groupe

d'acteurs où l'on retrouve le plus d'arguments. Aucun élément favorable à la juridiction criminelle n'y apparaît, mais plutôt un ensemble d'arguments neutres ou posant des conditions à l'exercice de cette juridiction. L'auteur est conscient de l'importance de préserver l'indépendance judiciaire dans le processus; par ailleurs, il souligne qu'une remise en cause des valeurs et des façons de faire traditionnelles sera nécessaire en vue notamment, d'une amélioration générale des services aux citoyens, d'une rationalisation des opérations de l'administration (ce qui implique également l'examen de la juridiction de la cour municipale) ainsi que de la recherche d'une plus grande équité dans le partage des richesses et des responsabilités collectives. Le directeur souligne l'importance des coûts d'administration de la justice criminelle pour Montréal et insiste sur le fait que cette dernière ne devrait pas assumer des responsabilités qui, ailleurs au Québec, sont assumées par le gouvernement (on rejoint ici l'argumentation de Pierre Bourque en 1997, document 4 de la série I). Cette intervention est relativement importante puisque, sans qu'il y ait une prise de position claire à l'égard de la juridiction de la cour, elle établit une argumentation de base et donne le ton au discours de la Ville de Montréal (et de quelques autres acteurs qui l'adopteront plus tard) qui a suivi dans cette série ainsi que dans les séries III et IV.

Le document 20 provient de la Directrice des services juridiques de Pierrefonds qui, elle, prend clairement position en faveur du traitement des dossiers criminels dans les cours municipales. L'argumentation principale de ce document concerne l'organisation, l'administration et la gestion de la cour et plus précisément les lieux d'audition des causes en matière criminelle. Plusieurs acteurs ont traité cet aspect dans cette série de documents et, bien que la position majoritaire soit à l'effet de décentraliser le traitement de certaines affaires criminelles au niveau des villes, les lieux d'audition pour ce type de causes dans les nouvelles cours ne font pas l'unanimité. Puisque la tendance sur l'organisation physique des cours municipales des cinq nouvelles villes est de créer un chef lieu et un ou plusieurs points de service pour chacun des territoires concernés, la concentration des audiences en matière criminelle s'oppose à la déconcentration dans les points de service. Or, bien que ce type d'arguments puisse paraître essentiellement matériel et de moindre importance, il devient intéressant lorsqu'on le situe parmi d'autres éléments d'un même discours notamment l'argument relatif à la justice de proximité et l'accessibilité à la justice. La présence



simultanée de ces deux arguments suscite une certaine contradiction dans le discours. L'auteur du document 20 soulève justement que la concentration des causes criminelles en un lieu unique paraît aller à l'encontre des principes d'accessibilité à la justice. Elle souligne qu'il serait plus avantageux tant pour les victimes que pour les témoins que les causes criminelles soient entendues localement, non seulement dans les municipalités, mais à l'intérieur même de celles-ci au niveau des quartiers ou de secteurs autrement définis et ce, compte tenu de spécificités du milieu de vie particulières à ces territoires. La logique est poussée beaucoup plus loin dans ce document puisqu'il est question ici non seulement de décentraliser l'administration de la justice criminelle dans les villes, mais à des paliers encore plus bas comme les quartiers ou les arrondissements. Enfin, la Directrice mentionne une certaine inquiétude relativement au transfert de la juridiction criminelle à la Cour du Québec puisque les procureurs municipaux seraient plus sensibles aux problèmes locaux qui pourraient être banalisés si les dossiers étaient traités par des procureurs provinciaux. Ce dernier argument est également repris par plusieurs acteurs et apparaît surprenant dans la mesure où on semble attaquer indirectement la compétence et le professionnalisme des intervenants provinciaux et ce, sans argumentation. Les procureurs provinciaux traitent quotidiennement des affaires criminelles de gravité diverse qui émanent d'abord et avant tout d'un territoire et non pas d'une province. Il s'agit en fait d'une position qui se fonde sur la présomption de banalisation de problèmes sociaux territoriaux (itinérance, errance, moralité) dans les tribunaux provinciaux.

La dernière intervention à souligner est celle des administrateurs des cours abolies sur le nouveau territoire de la Ville de Longueuil (document 32). Implicitement en faveur du maintien de la juridiction criminelle à la cour municipale, les auteurs n'ont fait valoir aucun argument clairement favorable dans ce document. De façon très générale, ils ont mentionné que la cour devrait exercer les juridictions qui sont prévues à la loi. Par ailleurs, sauf l'argument neutre concernant l'accessibilité et la proximité de la justice, ils ont insisté sur les aspects économiques et budgétaires liés au traitement de ces dossiers, notamment les coûts importants que cela implique pour une municipalité en terme de ressources humaines et matérielles. Cette argumentation, à ce stade, est en quelque sorte embryonnaire par rapport à

celle qui sera tenue par la nouvelle Ville de Longueuil plus tard dans le débat (série IV) et qui la conduira à l'abandon de la juridiction criminelle à sa cour municipale.

Les interventions des villes (élus) se limitent à deux acteurs : la Ville de Montréal et la Ville de Québec. Compte tenu de la situation politico-administrative particulière (la réorganisation municipale) dans laquelle étaient plongées les villes concernées par le débat il n'est peut-être pas surprenant que la situation des cours municipales ne figurait pas en tête de liste de leur agenda, laissant plutôt le champ libre à une intervention de leurs gestionnaires impliqués plus directement dans les cours. Quoi qu'il en soit, l'argumentation de la Ville de Montréal (document 3) a été assez remarquée puisqu'il s'agit de la seule prise de position clairement en défaveur de l'administration de la justice criminelle dans les municipalités dans tous les documents de la série II. De plus, cette orientation est d'autant plus surprenante du fait que la Cour municipale de Montréal est la plus ancienne, qu'elle traite des infractions criminelles depuis près de 150 ans et que le volume de dossiers de ce type qui y est traité annuellement est considérable et correspond à plus de deux fois le volume total de toutes les cours municipales réunies. La recommandation de la Ville de transférer la totalité de la juridiction criminelle à la Cour du Québec était pour le moins sensationnelle, mais représentait également un casse-tête pour le gouvernement et une menace pour les intervenants de la cour (principalement les juges et procureurs) affectés par une telle décision.

L'argumentation détaillée de la Ville de Montréal est tout à fait à contre-courant de celle des juges municipaux, des avocats et des procureurs municipaux, mais rejoint dans une certaine mesure, les idées avancées par les juges de la Cour du Québec en mars 2000 (document 7 de la série I). La Ville souligne le caractère facultatif de l'exercice de la juridiction criminelle pour les municipalités, elle note plusieurs incohérences dans l'organisation du système judiciaire, dans la prestation de services et dans l'application du droit, découlant de l'existence de juridictions concurrentes entre les différents paliers de tribunaux au Québec. Elle affirme que l'administration de la justice est une responsabilité provinciale et que les services de tribunaux n'ont rien d'un service à caractère local, sans compter que partout ailleurs au Canada il n'existe aucun tribunal relevant des autorités municipales, les législatures provinciales assumant pleinement leurs responsabilités. Le droit criminel, de

plus, relève du gouvernement fédéral et les municipalités n'ont aucune influence sur le contenu des règles qui en font partie. Pour la Ville, et s'appuyant sur des statistiques sur la criminalité au Québec, il n'existe pas de criminalité strictement urbaine ou particulière à certaines municipalités ni de spécificité du milieu de vie justifiant l'établissement de tribunaux municipaux pour le traitement d'infractions criminelles. La valeur des arguments concernant l'existence de programmes sociaux (auxquels le mandataire a d'ailleurs accordé une grande importance dans son rapport) a été minimisée dans l'argumentation de Montréal qui a critiqué l'administration des programmes en place à sa cour municipale et soulevé le fait que ce type de programme existait ailleurs, notamment à la Cour du Québec, où ils étaient même devenue de meilleure qualité, ce qui créait une forme d'iniquité pour la clientèle de la cour municipale. Enfin, la Ville a également insisté sur les coûts excessifs qu'entraînent le traitement des dossiers criminels et la perte nette qui en découle puisque les coûts sont disproportionnés par rapport aux bénéfices. De plus, dans le contexte des fusions municipales il a été question d'équité fiscale et de partage plus équitable des responsabilités. Or, la Ville de Montréal a également utilisé ce discours en ce qui concerne l'administration de la justice criminelle. Puisqu'elle assume une juridiction criminelle que certaines villes ont choisi de ne pas assumer et puisqu'une partie de cette juridiction est propre à sa cour municipale (juridiction élargie et violence conjugale dont il a été question précédemment) et n'est assumée par aucune autre ville (sauf Laval), les citoyens de Montréal seraient donc appelés, dans de tels cas, à contribuer fiscalement au système judiciaire provincial (par ses impôts provinciaux) et à la cour municipale (par ses taxes municipales) alors qu'ailleurs toutes ou une partie de ces juridictions sont assumées totalement par les tribunaux provinciaux, donc par l'effort fiscal de l'ensemble des citoyens de la province qui ne contribuent ainsi qu'à un seul système judiciaire. On a vu précédemment que le maire Bourque (document 4 de la série I) et le Directeur Guy Coulombe (document 1 de la présente série) avaient évoqué que la Ville de Montréal ne devrait pas assumer des responsabilités qui, ailleurs au Québec, sont assumées par le gouvernement, mais cet argument de la répartition inégale du fardeau fiscal n'avait jamais encore été développé de la façon dont la Ville l'a fait dans son mémoire au mandataire. Il est important de souligner cet argument puisqu'il s'agit d'un élément majeur de la position de Montréal à l'égard de l'exercice de la juridiction criminelle qui justifie sa conclusion à l'effet que la nouvelle cour municipale ne devrait pas



exercer une telle juridiction ou, si elle doit le faire, recevoir une compensation financière susceptible de rétablir l'équité fiscale pour ses citoyens. Mentionnons que le mandataire n'a pas voulu commenter cette partie de l'argumentation de la Ville de Montréal.

L'argumentation de la Ville de Québec était plutôt orientée sur des aspects liés à l'organisation et l'administration de la cour municipale, notamment les lieux d'audition de certaines affaires dont la concentration des causes criminelles au chef-lieu de la cour. Les rédacteurs ont d'ailleurs clairement pris position en faveur de l'exercice de la juridiction criminelle. Toutefois, leur document ayant été déposé après celui de Montréal, on pourrait croire que les rédacteurs ont pu en prendre connaissance et y réagir lorsqu'ils affirment que la réforme dans le monde municipal n'a pas pour effet de transférer de nouvelles responsabilités aux municipalités et que le rapatriement, à la cour municipale, de certaines causes criminelles actuellement traitées à la Cour du Québec, devrait s'accompagner d'une compensation financière.

Les avocats sont presque unanimement favorables au maintien de la juridiction criminelle dans les cours municipales. Le Barreau de Montréal a transmis sa position en soumettant un compte rendu de réunion d'un de ses comités permanents; le comité de liaison avec la Cour municipale de Montréal auquel siègent des juges, des procureurs et administrateurs municipaux, des représentants du service de police de la Ville de Montréal, de l'aide juridique et des avocats de la défense. Les administrateurs de la cour municipale et les procureurs se sont cependant abstenus de participer aux discussions sur la juridiction de la cour dans le cadre de ce comité. Les trois colonnes sous le document D-5 dans le tableau 11 représentent donc, dans l'ordre, les interventions des acteurs suivants : l'Association des avocats de la défense de Montréal, la Commission des services juridiques de Montréal et le comité de liaison du Barreau. Essentiellement, ces acteurs soulignent que les causes criminelles devraient être concentrées au chef-lieu de la cour municipale ce qui réduirait les risques d'incohérences dans l'application du droit. Des règles claires devraient toutefois être établies quant à la distribution des dossiers entre la Cour du Québec et la cour municipale afin d'éliminer la duplication des juridictions et les risques de divergences dans l'organisation et la prestation des services. On met aussi en évidence l'expertise des juges et procureurs

municipaux ainsi que le consensus qui règne au sein des principaux intervenants quant à la juridiction de la cour municipale. L'argument historique est également utilisé. La Commission des services juridiques de Montréal a également déposé sa propre argumentation au mandataire du gouvernement (document 27). Son discours est substantiellement le même, mais on note des arguments supplémentaires relatifs au rôle joué par la cour en matière de protection de la qualité de vie des citoyens, à la diminution des services aux citoyens advenant le transfert de la juridiction criminelle à la Cour du Québec et à la criminalité particulière à Montréal qui découlerait de certaines spécificités de son milieu de vie. De plus, au point de vue de l'organisation de la cour, la Commission n'est pas d'accord avec la concentration des audiences en matière criminelle et est plutôt d'avis que ces causes soient déconcentrées vers les points de service.

Le mandataire reprend à son tour la majorité des arguments des avocats (il opte cependant pour la position de la Commission des services juridiques sur la déconcentration des audiences criminelles) et ajoute d'autres éléments positifs justifiant que l'administration de la justice criminelle demeure en partie l'affaire des municipalités. On note donc des arguments sur les aspects suivants : la meilleure accessibilité et proximité de la justice dans les cours municipales, la nécessité de maintenir l'indépendance requise des juges et des procureurs, la possibilité que les dossiers criminels normalement administrés par les cours municipales soient banalisés et moins bien traités par les procureurs provinciaux et l'existence de programmes sociaux à la Cour municipale de Montréal qui devrait être généralisée à toutes les cours municipales et tous les tribunaux provinciaux. Le mandataire souligne de plus la position de certains intervenants, dont la Ville de Montréal, réclamant une compensation financière en contrepartie de l'exercice de la juridiction criminelle, mais bien qu'il mentionne être conscient que le traitement des dossiers criminels n'est pas rentable, il affirme ne pas avoir le mandat de se prononcer sur cette question.

La position du Barreau du Québec est plus nuancée et comporte un plus grand nombre d'arguments neutres ou conditionnels à l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales que d'arguments purement favorables à celle-ci. Le Barreau est notamment préoccupé par l'argument relatif à l'application uniforme du droit dans le système judiciaire



québécois. Il souligne que la justice doit être appliquée avec la même rigueur indépendamment du tribunal et qu'il ne doit pas y avoir de disparité dans le traitement des justiciables. Au point de vue économique, on mentionne que l'instance judiciaire privilégiée pour l'exercice d'une juridiction ne doit pas défavoriser le justiciable pour des motifs de rentabilité financière car la justice n'est pas un secteur objectivement rentable. Par ailleurs, on affirme également que le gouvernement devrait s'impliquer financièrement dans les niveaux de services où le droit criminel serait inclus. Au chapitre de l'organisation physique de la cour, cet acteur est d'avis que les causes criminelles devraient être concentrées au chef-lieu des cours municipales afin d'éviter des incohérences dans l'application du droit, et être entendues de jour seulement compte tenu de la disponibilité des témoins et des intervenants sociaux. Il faut commenter succinctement cette position adoptée par plusieurs autres acteurs dans le débat. De façon générale, les juristes ne sont pas emballés par la perspective de devoir se déplacer partout dans la ville pour plaider et encore moins de travailler en soirée. Il leur est donc utile de trouver des arguments pour contrer ces particularités des cours municipales en matière criminelle, là où ils sont le plus présents (les citoyens se défendent généralement seuls en matière de réglementation municipale et de circulation et stationnement). Pour ce qui est des séances en soirée, la disponibilité des intervenants sociaux pose peut-être un problème, mais aucun de ces organismes ne semble avoir été consulté sur ce sujet. Quant à la disponibilité des témoins, la plupart des gens travaillent le jour et ne sont pas plus disponibles pour témoigner dans des dossiers criminels qu'ils ne le sont pour contester des billets de circulation. Ce sont les mêmes citoyens dont il est question dans les deux cas ! De plus, la *Loi sur les cours municipales* qui prévoit cette obligation de tenir un certain nombre de séances en soirée ne distingue pas, à ce chapitre, les matières criminelles des autres matières administrées par les cours municipales. En ce qui concerne la concentration des causes criminelles en un seul lieu sur le territoire de la municipalité, il y a lieu de s'interroger sur la justification au soutien de cet argument. En effet, on semble craindre les risques d'incohérences dans l'application du droit sur le territoire d'une municipalité. Par contre, les risques sont pourtant les mêmes au niveau provincial lorsqu'on considère décentraliser l'administration de la justice criminelle dans une multitude de cours municipales qui partageraient en plus une juridiction concurrente avec la Cour du Québec.

Pour ces raisons, il apparaît vraisemblable que toute l'argumentation n'ait pas fait l'objet d'un exposé tout à fait transparent.

Enfin, le document 25 a été soumis par l'Association québécoise des avocats et avocates de la défense (AQAAD). Il s'agit du seul acteur de ce groupe à ne pas avoir pris position clairement en faveur de l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales. L'Association souligne que le transfert de certaines poursuites criminelles dans les cours municipales a eu pour effet de multiplier les points de service indépendamment de la diminution de la criminalité dans l'ensemble du Québec. Cette situation nuit à ses membres qui doivent gérer leur temps en fonction de plusieurs lieux d'audience et qui ne peuvent évidemment pas être à deux endroits différents en même temps. Cet acteur est d'avis que si les cours municipales conservent leur juridiction actuelle, elles devraient loger dans les palais de justice provinciaux de façon à concentrer les auditions en un seul et unique endroit. Il s'agit d'une position présentée principalement dans l'intérêt des membres de l'AQAAD.

L'orientation du discours des juges municipaux n'a pas véritablement changé depuis la série I. Fortement favorable à la juridiction criminelle dans les cours municipales, presque tous les thèmes de l'argumentation sont utilisés en ce sens. L'opinion des juges de la cour municipale de Montréal (document 4), dont le principal porte-parole est l'auteur du document 5 de la série I, des documents 6, 9 et 34 de la série II et dont les idées sont également rapportées au document 2 de la série II est, on peut le deviner, constante. Les arguments du juge Jean-Pierre Bessette, l'auteur prolifique en question, se répètent avec quelques variantes d'un document à l'autre et l'empreinte de son discours nous laisse croire qu'il est également le rédacteur du document 4 au nom de ses collègues de la cour municipale de Montréal (sauf la juge en chef qui s'est dissociée du contenu de ce document et qui a produit sa propre intervention au document 23). Il n'y a donc pas lieu de revenir en détail sur l'argumentation de la magistrature municipale qui n'a pas vraiment changé depuis la première série, sauf pour souligner les arguments spécifiques qui s'y sont ajoutés ou certaines positions particulières à l'égard d'arguments précis du discours. En effet, on peut remarquer que contrairement à la série I, les arguments des juges ne sont pas nécessairement tous dans la catégorie « favorable », ce qui justifie un examen des quelques distorsions qui sont apparues.

Jetons d'abord un coup d'œil sur les nouveaux éléments de l'argumentation de ce groupe d'acteurs avancés principalement par le juge Bessette.

#### Considérations juridiques

- Influence des activités des cours municipales sur l'image de la justice à l'échelle du territoire québécois.
- Consensus d'une majorité d'intervenants du système judiciaire sur le maintien de la juridiction criminelle dans les cours municipales.
- Importance des juges qui seraient, aux yeux des justiciables, les personnages centraux du système judiciaire et ceux de la Cour municipale de Montréal auraient un impact social qui dépasse largement les limites de la ville.

#### Considérations mixtes

- Élargissement des protocoles de poursuite qui ne devraient pas être conclus selon le modèle existant mais devraient plutôt prévoir une juridiction criminelle plus large que celle actuellement exercée par les cours municipales.

#### Considérations administratives

- Intérêt des justiciables qui sont les principaux bénéficiaires de l'administration de la justice dans les municipalités et qui verraient d'un mauvais œil l'abandon de cette juridiction pour des considérations économiques.
- Intérêt des justiciables à ce que toutes les causes criminelles soient entendues de jour seulement compte tenu de la disponibilité des intervenants sociaux.
- Exclusion de l'argument sur l'équité fiscale qui est raisonnable pour certaines matières dont ne fait toutefois pas partie l'exercice de la juridiction criminelle à la cour.

La conférence des juges municipaux (document 18) n'a soulevé que des inquiétudes relativement au statut et au nombre de ses membres dans la perspective de l'abolition de plusieurs cours, mais rien à propos de la juridiction criminelle. Le juge en chef des cours municipales au Québec, Gilles Charest (document 19), y est allé quant à lui de propos plus modérés dans son argumentation, par ailleurs, favorable à l'administration de la justice

criminelle dans les villes. Au point de vue de l'accessibilité à la justice, le juge est d'avis qu'elle ne repose pas nécessairement sur le maintien des structures actuelles des cours municipales, mais qu'elle peut s'opérer par un meilleur aménagement des ressources humaines et matérielles tout en adaptant celles-ci aux besoins spécifiques des citoyens. Le juge mentionne aussi que les cours municipales doivent continuer à rendre une justice de qualité afin d'éviter de devenir des tribunaux de deuxième ordre tant par leur fonctionnement que par l'image projetée dans le public. On note un argument négatif important dans cette intervention concernant l'uniformité de la justice. En effet, le juge reconnaît l'existence de certaines disparités entre les cours municipales et entre ces dernières et les tribunaux provinciaux, tant au niveau de leur fonctionnement, de leur organisation, de l'offre et la prestation de services que dans la façon dont le droit y est appliqué. Ces disparités ont pu miner la confiance du public envers le système judiciaire. Au niveau économique, cet acteur est d'avis que l'exercice uniforme de la juridiction d'une cour municipale ne devrait, en aucun cas, être soumise à des conditions de rentabilité financière. Bref, le juge en chef adopte une position favorable quant au traitement de certains types d'infractions criminelles dans les cours municipales, mais démontre aussi que les arguments autour de cette question ne sont pas tous positifs et que certains facteurs devraient être corrigés.

Le juge Ouellette de la région de Québec a également soumis un document au mandataire du gouvernement (document 22). Pour lui, la rentabilité ne doit pas être un critère retenu dans le cadre d'une analyse de services offerts à la population. De plus, contrairement à l'opinion de l'AQAAD évoquée précédemment, ce juge est d'avis que les avocats de la défense s'ajustent aux horaires des différentes cours municipales et qu'il n'a jamais entendu parler de désapprobations à cet égard. Il n'y aurait donc aucun problème à la déconcentration des audiences.

Enfin, la juge en chef de la cour municipale de Montréal de cette époque, Raymonde Verreault, a déposé sa propre argumentation au mandataire (document 23) compte tenu qu'elle s'était dissociée de l'intervention de ses collègues de la cour (document 4). Un examen de la position de la juge révèle toutefois une argumentation très similaire à celle de ses collègues et du juge Bessette. La différence réside en grande partie dans le choix des

mots. Mentionnons toutefois qu'au point de vue de l'organisation de la cour, la juge justifierait la tenue d'audience criminelle uniquement de jour parce que les témoins seraient moins disponibles en soirée et beaucoup moins sereins dans leur témoignage, les esprits seraient généralement plus reposés le jour selon elle. De plus, elle souscrit à l'argument de la Ville de Montréal concernant l'équité fiscale, mais elle souligne que le rééquilibrage ne doit pas se faire au détriment de la bonne administration de la justice.

Parmi les six interventions des procureurs municipaux, seulement trois comportaient des éléments susceptibles d'être catégorisés pour les fins de l'analyse. Le document 11 présenté par les procureurs chefs adjoints de la Cour municipale de Montréal, le document 24 présenté par l'Association des procureurs de cours municipales du Québec (APCMQ) et le document 35 présenté par l'Unité syndicale des procureurs de la Cour municipale de Montréal. La position de tous les acteurs de ce groupe est clairement en faveur de l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales et les arguments au soutien de cette position y sont majoritairement favorables, les arguments défavorables étant pratiquement inexistants.

L'argumentation spécifique de chacun de ces acteurs ne sera pas exposée, mais il est utile, bien qu'en apparence répétitif, de résumer les différents éléments du discours de ce groupe d'acteurs. On retrouvera ici une énumération qui montre que tant la structure que le contenu spécifique sont très similaires à ce que l'on retrouve dans le discours des autres membres de la communauté juridique (avocats et juges municipaux) et particulièrement celui des juges de la Cour municipale de Montréal.

#### Considérations judiciaires

- Accessibilité et proximité de la justice assurées par l'entremise des cours municipales.
- Uniformité dans l'organisation et la prestation de services de justice.
- Expertise des juges et procureurs municipaux.
- Consensus des intervenants du système judiciaire sur l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales.



#### Considérations administratives

- Protection de la qualité de vie des citoyens et contrôle de la prévention de la criminalité sur le territoire de la municipalité constituent les principales vocations des cours municipales.
- Adaptation de la justice rendue dans les cours municipales aux besoins locaux.
- Opportunité découlant de la réorganisation municipale pour une remise en question de l'organisation des cours municipales au Québec et de leurs juridictions.
- Centralisation des audiences en matière criminelle dans les chefs-lieux des cours et tenues des audiences de jour seulement étant donné la disponibilité des intervenants sociaux.
- Efficacité accentuée dans le traitement de certaines infractions criminelles compte tenu de la complicité entre les procureurs municipaux et les services de police.
- Exclusion de l'argument relatif à l'équité fiscale qui est louable, mais qui ne s'applique pas à l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales puisque Montréal n'est pas la seule ville à administrer de tels dossiers.
- Rentabilité financière et administration de la justice pénale ou criminelle ne devrait jamais être considérées ensembles lorsque l'on évalue l'offre d'un tel service.
- Diminution des services à la population découlant de l'abandon éventuel de la juridiction criminelle par les villes.

#### Considérations socioculturelles

- Existence de programmes sociaux à la Cour municipale de Montréal constituant un important service aux justiciables que l'on ne retrouverait pas ailleurs.
- Particularité de la criminalité dans les villes compte tenu de la spécificité du milieu de vie qu'on y retrouve.

#### Considérations historiques et comparatives

- Historique de l'administration de la justice criminelle dans les municipalités qui révèle, dans certains cas, une expérience de 150 ans.
- Spécificité des cours municipales qui constituent une institution propre au Québec et qui ont fait la preuve de leur utilité.

Voilà donc le portrait général de l'argumentation des procureurs. Cette présentation permet facilement d'établir des liens avec les acteurs dont il a été question précédemment compte tenu de la très grande similitude des éléments de leur discours respectifs.

Le groupe des services municipaux est composé, en fait, uniquement de services de police. Le document 28 provient du Service de police de Longueuil. Le Service se préoccupe essentiellement des problèmes de gestion de ressources humaines liés à l'assignation des policiers à la cour, des coûts relatifs à cette activité et du lieu où siège la cour municipale. Sur ce dernier point, comme l'AQAAD, il souhaiterait que la cour municipale cohabite avec la Cour du Québec dans le même immeuble. Les documents 5 et 10 émanent, quant à eux, du Service de police de la Ville de Montréal. Contrairement aux policiers de Longueuil, cet acteur manifeste clairement sa position favorable à l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales. Soulignons toutefois que le document de Longueuil a été rédigé par le directeur du Service de police. Dans le cas de Montréal, la rédaction et le contenu de l'argumentation ont plutôt été confiés à un avocat, le directeur du contentieux du service. Cette mise au point est importante car le discours qui est tenu dans ces documents est imprégné des arguments des autres acteurs juridiques dont il a été question précédemment. De plus, on le verra à la fin de cette sous-section, le rédacteur ou le porte-parole du Service de police montréalais est également lié à d'autres interventions produites dans cette série de documents qui soutiennent les mêmes arguments. On aura également l'occasion de constater, dans le cadre de l'analyse des interventions de la série IV, qu'un interlocuteur différent au sein de ce même service peut entraîner une réorientation totale de la prise de position exprimée.

Au risque de paraître encore une fois répétitif, voici les arguments totalement favorables au traitement des dossiers criminels dans les cours municipales, transmis par le SPVM par l'entremise de son directeur du contentieux.

#### Considérations judiciaires

- Accessibilité et proximité de la justice à travers le réseau de cours municipales.

- Continuité dans l'exercice de la juridiction criminelle des cours municipales et meilleure façon de servir socialement et administrativement l'intérêt de la justice.
- Incapacité, pour la Cour du Québec, d'absorber le transfert des dossiers criminels provenant des cours municipales puisqu'un tel événement entraînerait une surcharge pour ce tribunal qui ne serait pas bénéfique aux justiciables et au SPVM.
- Uniformité dans l'organisation du système judiciaire puisque plusieurs infractions criminelles et réglementaires sont commises en même temps et qu'il serait opportun et avantageux que se soit le même tribunal qui les traite.
- Absence de volonté du gouvernement du Québec d'atrophier la juridiction des cours municipales.
- Concentration des causes criminelles au chef-lieu des cours qui assurerait une application uniforme du droit et permettrait une meilleure gestion des ressources policières compte tenu de la proximité avec le palais de justice provincial.<sup>85</sup>
- Expertise des juges et procureurs municipaux.
- Consensus des intervenants du système judiciaire sur l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales.
- Complicité entre les procureurs municipaux et les services de police permettant une plus grande efficacité dans le traitement de certaines infractions criminelles. On craint que de tels liens ne pourraient pas être tissés avec les procureurs provinciaux qui n'attacheraient pas non plus la même importance au type d'affaires actuellement administrées par les cours municipales. Le SPVM estime qu'ils n'obtiendra pas le même service de la part des procureurs du gouvernement et doute que ceux-ci puissent fournir le même degré d'expertise que les procureurs municipaux.
- Préoccupation quant au transfert possible de la juridiction criminelle puisque les juges et procureurs municipaux ont développé une grande sensibilité aux problèmes des citoyens et y attacheraient plus d'importance que ne le feraient les intervenants de la Cour du Québec.

---

<sup>85</sup> Une partie de cet argument a été, dans le cadre de l'analyse, catégorisé dans les considérations administratives puisque la question de la concentration du traitement des causes criminelles dans les nouvelles cours, c'est-à-dire des lieux d'audience privilégiés, en fait partie.

#### Considérations administratives

- Exclusion de l'argument concernant l'équité fiscale. Bien que le SPVM souscrive à la position de la Ville de Montréal sur cet aspect, il affirme que le rééquilibrage ne doit pas se faire au détriment de la bonne administration de la justice.

#### Considérations socioculturelles

- Existence de programmes sociaux à la Cour municipale de Montréal, ce qui constitue un important service aux justiciables que l'on ne retrouverait pas ailleurs au Québec.
- Particularité de la criminalité dans les villes compte tenu de la spécificité du milieu de vie que l'on y retrouve.

Ce document, produit à la toute fin du processus engagé par le mandataire et après la plupart des autres interventions, reprend en très grande partie le discours des juges, des procureurs et des avocats et semble, d'une certaine façon, déborder les préoccupations particulières au Service de Police. Le rédacteur étant, par ailleurs, juriste et ayant été impliqué auprès d'autres groupes d'acteurs dans la présente série, était certainement sensible à une argumentation plus large et plus conceptuelle à propos de l'administration de la justice criminelle dans les municipalités.

En terminant, il est utile de souligner l'intervention de deux organismes sociaux : le Centre d'aide aux victimes d'actes criminels de Montréal (CAVAC) ainsi que la Société Elizabeth Fry du Québec. Ces deux acteurs ne se prononcent toutefois pas sur la juridiction des cours municipales. Leur intervention vise simplement à souligner l'importance de s'assurer de la cohérence de l'organisation judiciaire et de l'offre de services en matières pénale et criminelle. Curieusement, le CAVAC souligne qu'il est présent dans un grand nombre de palais de justice provinciaux et souhaiterait s'implanter à la Cour municipale de Montréal. Contrairement à ce qu'affirment plusieurs acteurs, il semble donc que la cour de Montréal ne détiendrait pas l'exclusivité en matière de programmes sociaux.

Comme mentionné au début de cette sous-section, plusieurs interventions peuvent être liées entre elles dans la présente série étant donné notamment, l'identité de certains rédacteurs qui

se retrouvent derrière plus d'un documents ou à l'intérieur de plus d'un groupe d'acteurs. Il existe également de telles liaisons entre des documents de séries différentes; ils sont identifiés à la fin du présent chapitre.

Soulignons donc le cas du directeur du contentieux du SPVM qui est intervenu à une reprise au nom de son service (groupe d'acteurs « services municipaux » - document 10), à une autre occasion à titre de membre du comité de liaison Barreau/Cour municipale dont le compte rendu a été transmis par le Barreau de Montréal comme étant sa position dans le débat (groupes d'acteurs « services municipaux » et « avocats » - document 5) et enfin à titre de membre du comité du Barreau du Québec ayant rédigé et transmis au mandataire la position de cet organisme (groupe d'acteurs « avocats » - document 14). Le CAVAC a également indiqué que plusieurs membres du Service de Police et des procureurs municipaux y agissent comme bénévoles à différents niveaux. Il est donc possible que certaines interventions de membres du SPVM aient pu inciter cet organisme à présenter une argumentation au mandataire, mais il n'existe aucun élément précis pour en être assuré.

Un des rédacteurs de la position des villes de l'Outaouais (groupe d'acteurs « villes et élus » - document 16) a également participé à l'élaboration de la position du Barreau du Québec (groupe d'acteurs « avocats » - document 14).

L'implication multiple du juge Jean-Pierre Bessette dans une série d'interventions a déjà été soulignée. On le retrouve donc derrière les documents 4, 6, 9 et 34 dans le groupe d'acteurs « juges municipaux ». Ses propos ont également été véhiculés par le directeur général de la Ville de Montréal au document 2 dans le groupe d'acteurs « administrateurs municipaux ».

La juge en chef de la Cour municipale de Montréal de l'époque a présenté une argumentation dans le groupe d'acteurs « juges municipaux » (document 23), mais est intervenue également dans la position du Barreau de Montréal (groupe d'acteurs « avocats » - document 5) à titre de membre du comité Barreau/Cour municipale.



Les interventions présentées par le Barreau de Montréal (document 5), le Barreau du Québec (document 14), l'AQAAD (document 25) et la Commission des services juridiques de Montréal (document 27) regroupent essentiellement les mêmes individus, tous dans le groupe d'acteurs « avocats ».

Enfin, le syndicat des procureurs de la Ville de Montréal a présenté des arguments aux documents 7,8 et 35 dans le groupe d'acteurs « procureurs municipaux », mais certains membres ont également participé à la position du Barreau de Montréal (document 5 – groupe d'acteurs « avocats »). De la même façon, l'APCMQ est intervenue dans le groupe d'acteurs « procureurs municipaux » (document 24), en plus d'avoir participé à l'argumentation du Barreau du Québec (groupe d'acteurs « avocats » - document 14). Soulignons aussi qu'un des procureurs chefs adjoints de la Cour municipale de Montréal (document 11) était impliqué depuis longtemps au sein de la Société Elizabeth Fry (document 31) et à ce titre, en matière de soutien social aux accusées.

Tous les intervenants dont les participations sont multiples peuvent être identifiés comme membres de la profession d'avocat ou membres de la magistrature. Leur position est clairement en faveur de l'administration de la justice criminelle dans les municipalités et le contenu de leur argumentation présente d'importantes similitudes. Évidemment, les nombreux liens qui ont été tissés entre ces acteurs et ces groupes d'acteurs, ont favorisé cette homogénéité du discours créant ainsi ce que l'on pourrait désormais qualifier de communauté d'acteurs. Leur position est évidemment dominante dans le système. Il est ici question d'administration de la justice or, ils sont les juristes en plus de constituer des lobby presque inébranlables dans notre société, particulièrement les juges et le Barreau.

Voyons maintenant dans quelle mesure le débat s'est transporté dans le temps après cet exercice du mandataire du gouvernement et comment l'intervention des acteurs s'est manifestée.

#### 4.3 Période octobre 2001 à octobre 2002 – Fusion et post-fusion

Les tableaux pertinents à la présente période sont reproduits à l'appendice K. La période couverte par cette série de documents correspond à la fin de l'année de transition dans les nouvelles villes créées en vertu de la loi 170, à l'arrivée des nouvelles administrations dans ces mêmes municipalités ainsi qu'au dépôt, par le gouvernement du Québec, d'un projet de loi (Projet de loi no 68) visant des modifications à la *Loi sur les cours municipales* sans, par ailleurs, affecter leur juridiction de quelque façon que se soit.

Le document 2 est uniquement relatif au rapport du mandataire qui a été déposé au gouvernement au mois de mai 2001. Les décisions relatives aux recommandations contenues à ce rapport ont été longues à venir et n'ont finalement concerné que le nombre de points de service des nouvelles cours, les adresses de ces points de service et du chef-lieu de chacune de ces cours, le nombre de juges nécessaire pour chacune d'elles ainsi qu'une série de mesures relatives à la magistrature municipale. Rien d'autre, dans les nombreuses pages du rapport du mandataire, n'a été retenu officiellement par le gouvernement ou les municipalités concernées. Le document 2 est le mémoire présenté au conseil des ministres, suite à ce rapport, concernant l'éventuel Projet de loi 68 modifiant certaines dispositions de la loi sur les cours municipales, qui est également l'objet du document 8 (projet de mémoire de la Ville de Montréal à la Commission des institutions), du document 9 (commentaires des services juridiques de la Ville de Montréal à l'égard du document 8), du document 6(S4) (mémoire de l'UMQ présenté à la Commission des institutions) et du document 7(S4) (Rapport du comité multipartite sur l'avenir des cours municipales). Ce dernier document découle de la décision du ministre de la Justice de retirer son Projet de loi 68 suite à la présentation du mémoire de l'UMQ (document 7(S4)) tout en mandatant l'Union de former une table d'experts afin de lui fournir un rapport sur certaines questions qui préoccupent le milieu municipale en ce qui concerne l'avenir des cours.

Enfin, les documents 1, 3, 4, 5, 6 et 7 concernent la juridiction criminelle de la Cour municipale de la ville de Montréal, mais les préoccupations qui y sont exprimées concernent plus spécifiquement le traitement des dossiers de violence conjugale, propre à la Ville de Montréal (et Laval).

On note cette fois-ci l'intervention de trois groupes d'acteurs uniquement : les villes (élus), les administrateurs municipaux et le gouvernement du Québec. La période concernée dans la présente série est plus étendue que la précédente, mais il semble que l'intensité du débat ait perdu énormément de vigueur une fois les consultations du mandataire terminées. Tous les intervenants s'étaient mis en mode attente concernant les orientations que le gouvernement allait retenir et plusieurs s'afféraient à terminer la mise en place des structures sur lesquelles les nouvelles grandes villes devaient reposer à compter de janvier 2002. Les nouveaux élus, suite aux élections de novembre 2001, n'étaient pas nécessairement familiers avec le dossier des cours municipales qui n'était qu'un des nombreux dossiers avec lesquels ils devraient éventuellement composer. Bref, le comité de transition et certains administrateurs de la Ville de Montréal ont poursuivi le débat au cours de cette période en plus de l'UMQ qui est intervenue de façon marquée à deux reprises au cours de l'année 2002.

Les rédacteurs des documents sont, encore une fois ici, majoritairement des juristes (7 sur 11). La prise de position principale au cours de cette période soit se révèle neutre, soit assujettit l'exercice de la juridiction criminelle à certaines conditions. Comme dans les deux séries de documents précédentes, aucun membre du public ou représentant de citoyens ne s'est manifesté d'une façon ou d'une autre concernant la juridiction des cours municipales.

Quant aux arguments, ils portent en partie sur la juridiction des cours, mais dans certains cas (documents 1, 3, 4, 5, 6, 7) ils sont restreints à la question de la violence conjugale. En effet, en l'absence de décision sur l'ensemble de l'administration de la justice criminelle au sein des municipalités, les intervenants montréalais ont ramené le débat au champ plus restreint des dossiers de violence conjugale compte tenu de problématiques particulières découlant de leur traitement.

Outre le fait que cette portion de la juridiction n'est exercée que par deux cours au Québec (ce qui constituait aux yeux de ces acteurs une particularité en soi notamment lorsqu'il est question d'équité fiscale), pour la nouvelle Ville, la situation devenait incongrue au début de 2002 puisque les causes de violence conjugale provenant du territoire de l'ancienne ville

demeuraient à la Cour municipale de Montréal, alors que les infractions commises sur le territoire des anciennes villes de banlieue (qui n'avaient jamais administré de tels dossiers dans leur cour respective) étaient acheminées à la Cour du Québec. Montréal était d'avis qu'un éventuel transfert de ces nouveaux dossiers de violence conjugale à sa cour municipale constituerait pour elle une charge supplémentaire ayant des impacts budgétaires importants. Elle ne favorisait pas non plus le maintien du *statu quo* qui présupposait deux traitements différents pour les citoyens d'une même municipalité selon l'arrondissement où l'infraction a été commise. Une telle situation pouvait entraîner des incohérences importantes dans la prestation de services et dans l'application du droit. L'alternative devenait donc le transfert de tous les dossiers de ce type à la Cour du Québec ou l'obtention d'une compensation financière adéquate du gouvernement.

Les arguments neutres ou proposant des conditions à l'exercice de la juridiction criminelle sont majoritaires dans la présente série. Quant aux arguments favorables et défavorables ils sont relativement proportionnés (10 « pour » et 11 « contre »). Soulignons que le document 8 émanant de la nouvelle administration de la Ville de Montréal, élue quatre mois avant sa production, est remarquable quant à la prise de position en faveur du maintien de l'exercice de la juridiction criminelle à la cour municipale et, également, quant au contenu de l'argumentation dont les éléments vont évidemment dans le même sens que l'orientation principale du document (8 arguments favorables sur un total de 10 pour tous les documents de la série III en entier). Il s'agit d'un virage majeur de la Ville de Montréal dans le débat sur la juridiction depuis la lettre de Pierre Bourque en 1997 (document 4 de la série I). Ce document a, par ailleurs, eu peu d'incidence puisqu'il s'agissait d'un projet de mémoire pour la Commission des institutions qui n'a jamais été présenté suite à l'intervention des services juridiques de la Ville (document 9). Compte tenu des résultats électoraux, on pouvait présumer que la transition avec certains dossiers de l'Administration précédente à l'hôtel de Ville de Montréal, n'allait pas nécessairement se faire dans la continuité. Bref, mis à part cette intervention pour le moins surprenante et les deux documents provenant du gouvernement du Québec (documents 2 et 3), aucun acteur n'a fait valoir d'arguments purement favorables à l'administration de la justice criminelle par les municipalités.

Les considérations administratives ont été évoquées le plus souvent (29 arguments dont seulement 2 favorables, 9 défavorables et 17 neutres ou conditionnels). Il s'agit de la série de documents présentant le moins d'arguments au total sur le sujet du présent mémoire soit 11% de tous les arguments recensés. Les arguments favorables comptent pour 20 % de l'argumentation (fortement influencée par l'intervention de la Ville de Montréal au document 8), les arguments défavorables en représentent 22 %, les arguments neutres ou conditionnels 52 %, alors que 6 % sont contradictoires.

Les documents 6 et 7 proviennent de la direction générale de la Ville de Montréal (groupe d'acteurs « administrateurs municipaux »). Les propos qui y sont tenus ne peuvent pas être généralisés à l'ensemble de la juridiction criminelle de la cour municipale, mais en ce qui concerne les affaires de violence conjugale, il est clair que cet acteur est en désaccord avec leur traitement judiciaire par la Ville. Les arguments relatifs à l'équité fiscale, aux importants investissements qui seraient nécessaires à la cour et les impacts négatifs de ceux-ci sur le fragile budget de la nouvelle ville ainsi que l'inexistence d'un protocole de poursuite avec le Procureur Général, sont les principaux éléments évoqués à l'appui de la position de cet acteur. Quant au document 9, il provient de la Direction des affaires juridiques de la Ville de Montréal suite à une demande d'opinion relative au projet de mémoire que la nouvelle Administration entendait déposer à la Commission des institutions à propos du projet de loi modifiant certaines dispositions de la loi sur les cours municipales. Après avoir soulevé que les propos tenus dans le mémoire reprenaient étrangement une grande partie des arguments de la magistrature et des procureurs municipaux dans le débat sur la juridiction criminelle, la rédactrice de cette opinion a suggéré de ne pas présenter ce rapport puisqu'il ne concernait aucune des dispositions dont il était question au projet de loi et qu'il risquait de plus, de créer une certaine confusion au ministère de la Justice étant donné la position officielle maintenue par la Ville à l'égard de la juridiction de sa cour au cours des dernières années. Par ailleurs, au point de vue de l'organisation de la cour, elle soulève que le débat sur la juridiction a un impact direct sur le nombre de procureurs nécessaires pour le traitement des dossiers ainsi que sur le nombre de juges, leur statut et leur rémunération. En période de négociations entre la ville et ses employés et en période de restructuration de la cour municipale, la rédactrice recommande la prudence quant aux prises de décisions sur l'exercice de la juridiction



criminelle compte tenu des impacts budgétaires possibles qui pourraient en découler. Elle critique également le peu d'insistance sur la question d'équité fiscale dans le projet de mémoire et rappelle que les activités de la cour s'apparentent à toutes autres activités qui génèrent des coûts additionnels d'expertises occasionnés par la situation particulière de la métropole telles que la sécurité incendie et la police. Enfin, elle souligne les importants coûts de traitement des dossiers de violence conjugale assumés à même le budget de la Ville.

Les documents 1 et 5 du groupe d'acteurs « ville (élus) » proviennent du comité de transition de la Ville de Montréal et s'adressent au sous-ministre de la Justice concernant des anomalies dans l'organisation de la juridiction criminelle de la nouvelle cour municipale dont notamment celles relatives au traitement de la violence conjugale dont il a été fait mention précédemment. Il y est question d'uniformité dans l'organisation du système judiciaire et dans la prestation de services, la nécessité de conclure un protocole afin d'y inclure des modalités financières concernant le traitement des dossiers criminels à la cour municipale, les impacts non négligeables dans l'organisation des ressources humaines, financières et matérielles du tribunal et l'argument relatif à l'équité fiscale déjà soulevé par la ville antérieurement. Le document 4 provient du maire Tremblay, presque fraîchement élu, dans lequel il indique au ministre cette fois, que Montréal refuse fermement d'assumer des activités qui, ailleurs au Québec, sont assumées par le gouvernement (en faisant référence à la violence conjugale). Le maire demande également de surseoir de quelques mois à la décision de retrancher la juridiction criminelle élargie de la cour municipale tout comme le mandataire du gouvernement l'avait recommandé dans son rapport en mai 2001. Les préoccupations du maire concernent l'exclusion de la violence conjugale dans tous les protocoles de poursuite en vigueur ailleurs au Québec, les coûts de traitement des dossiers de violence conjugale, la question d'équité fiscale ainsi que la réponse aux besoins et attentes des citoyens.

Le document 8 provient de la Ville de Montréal (groupe « villes(élus) ») et, comme mentionné précédemment, constitue un projet de mémoire qui devait être présenté à la Commission des institutions dans le cadre de l'examen du projet de loi 68 relatif à des modifications à la *Loi sur les cours municipales*. Il n'a en fait jamais été présenté compte tenu qu'aucun des arguments qui y apparaissaient ne concernaient le projet de loi 68, tel que

la Direction des affaires juridiques le mentionnait au document 9. Toutefois, le document est malgré tout fort intéressant parce qu'il adopte, comme l'indiquait également la rédactrice du document 9, le point de vue du syndicat des procureurs et accessoirement celui des juges de la cour, ce qui constitue un revirement radical dans la prise de position de la Ville. Peut-être est-ce également un indicateur quant au véritable rédacteur de ce mémoire ou du moins à quel groupe d'acteurs il appartient. Un coup d'œil sur les principaux arguments qui y sont invoqués permettra au lecteur de constater cet important degré de similitude.

#### Considérations judiciaires

- Conformité à l'intérêt de la justice par l'exercice de la juridiction criminelle à la cour municipale de Montréal.
- Expertise des juges et des procureurs de la cour municipale de Montréal spécifique à certaines catégories de crimes.
- Consensus des intervenants du système judiciaire sur l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales.
- Banalisation des dossiers actuellement entendus à la cour municipale par les procureurs provinciaux qui n'accorderaient pas le même degré de traitement aux dossiers et agiraient selon les priorités de leurs employeur advenant un transfert de la juridiction à la Cour du Québec.

#### Considérations administratives

- Caractère local du service que représente la cour municipale.
- Protection de la qualité de vie des citoyens et contrôle de la prévention de la criminalité sur le territoire de la municipalité constituent les principales vocations des cours municipales.
- Déséquilibre fiscal suivant lequel la Ville de Montréal ne doit pas assumer des responsabilités qui, ailleurs au Québec, sont assumées par le gouvernement du Québec.
- Particularité de la criminalité dans la villes compte tenu de certaines réalités urbaines particulières et de sa situation socio-économique.

#### Considérations historiques et comparatives

- Historique de l'administration de la justice criminelle dans les municipalités qui révèle, dans certains cas, une expérience de 150 ans.

Il est assez clair qu'il s'agit là de propos communs aux procureurs et juges municipaux ainsi qu'aux avocats en général. Il est également évident que de tels arguments n'ont jamais, entre 1997 et 2002, été évoqués par la Ville de Montréal dans le cadre du débat ou des discussions sur la juridiction de sa cour et des cours municipales en général.

Les deux dernières interventions de ce groupe d'acteurs ont été faites par l'UMQ. La première (document 6(S4)) dans le cadre de l'étude du projet de loi 68 à la Commission des institutions et la seconde (document 7(S4)) quelques temps après le retrait du projet de loi 68 et à la demande du ministre de la Justice de l'époque, Paul Bégin.

Le mémoire de l'UMQ concernant le projet de loi 68 ne porte pas sur la question de la juridiction. Par ailleurs, certains arguments concernant les cours municipales en général recourent le discours spécifique des acteurs sur cet aspect spécifique. Ainsi, on peut noter que la totalité des arguments de l'Union sont neutres ou conditionnels. Ils portent sur les aspects suivants.

#### Considérations judiciaires

- Accessibilité et proximité de la justice assurées par l'entremise des cours municipales.
- Conformité à l'intérêt de la justice par l'exercice de la juridiction criminelle à la cour municipale de Montréal.

#### Considérations administratives

- Impacts budgétaires importants liés au statut des juges municipaux (permanents ou à contrat).
- Responsabilité entière des municipalités à l'égard de la gestion des cours municipales.
- Perception des citoyens à l'égard des cours municipales et de la justice qui y est rendue.

Le deuxième document de l'UMQ porte davantage sur l'Administration de la justice criminelle dans les municipalités. Notons d'abord qu'il émane d'un comité multipartite formé à la demande du ministre de la Justice pour proposer des recommandations sur l'avenir des cours municipales. Ce comité est composé de plusieurs acteurs appartenant à des groupes différents : l'UMQ elle-même qui appartient, selon le classement du départ, au groupe « villes (élus) », l'AGCMQ (Association des greffiers de cours municipales du Québec), l'ADGMQ (Association des directeurs généraux des municipalités du Québec), la COMAQ (Corporation des officiers municipaux agréés du Québec) qui appartiennent au groupe d'acteurs « administrateurs municipaux », l'ADPQ (Association des directeurs de police du Québec) appartenant au groupe d'acteurs « services municipaux » et l'APCMQ (Association des procureurs de cours municipales du Québec) qui est associée au groupe d'acteurs « procureurs municipaux ». Soulignons que tous ces acteurs ont signé le document final produit par l'Union et que leur consensus vaut pour l'ensemble de l'argumentation puisqu'aucune abstention n'a été enregistrée par qui que ce soit sur l'un ou l'autre des sujets traités.

De façon générale, la position exprimée dans cette intervention à l'égard de l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales est neutre ou conditionnelle. Aucun argument totalement favorable n'a été évoqué par les acteurs. On remarque plutôt la présence d'arguments défavorables en nombre égal aux arguments neutres ou conditionnels. Les éléments défavorables ont trait aux aspects suivants.

#### Considérations judiciaires

- Application inégale de certains services aux justiciables à l'intérieur du système judiciaire québécois.

#### Considérations administratives

- Absence d'influence des municipalités sur le droit criminel et sur le contenu des règles qui en font partie puisque ce domaine relève du gouvernement fédéral. C'est en matière de réglementation que les municipalités peuvent jouer un plus grand rôle et c'est sur cette facette que les cours municipales doivent principalement intervenir.

- Augmentation des coûts de traitement des dossiers en matière criminelle découlant de certaines règles imposées par le gouvernement du Québec relatives à l'application de programmes particuliers.
- Préoccupations quant à l'équité fiscale : les citoyens desservis par une cour municipale traitant des affaires criminelles en parallèle avec un palais de justice provincial, contribuent fiscalement au maintien de deux systèmes judiciaires, alors que ceux qui ne bénéficient pas d'une cour municipale exerçant une telle juridiction ne contribuent qu'à un seul système soit les tribunaux provinciaux.

Quant aux arguments neutres ou conditionnels, ils portent sur les points suivants.

#### Considérations judiciaires

- Engorgement à la Cour du Québec advenant le transfert d'un grand nombre de dossiers dans l'éventualité où des cours municipales seraient abolies.

#### Considérations administratives

- Simplification de certaines activités dans les cours municipales en ce qui a trait notamment à la perception de taxes, la gestion des ressources policières et la perception des amendes.
- Variation relatives aux implications financières, humaines et matérielles liées au traitement des causes criminelles dans les municipalités et il revient donc à chacune d'elles d'en évaluer les impacts.

Globalement, en ce qui concerne le discours des administrateurs municipaux et des villes (élus), les éléments de l'argumentation évoqués dans ce rapport ne sont pas nécessairement contradictoires avec le contenu de leurs interventions antérieures. On note cependant que plusieurs acteurs de ces groupes se sont maintenant ralliés à l'argument relatif au déséquilibre fiscal présenté par la Ville de Montréal au cours de la période concernée par la deuxième série de documents (document 3 de la série II). C'est plutôt l'adhésion de l'ADPQ et de l'APCMQ au contenu du rapport qui cause une certaine surprise étant donné les positions déjà exprimées par les groupes d'acteurs « services municipaux » (essentiellement



représentés par des services de police) et « procureurs municipaux » dont l'APCMQ faisait clairement partie. Revirement de position de la part des directeurs de police ou tout simplement une divergence d'opinion avec celle des acteurs de leur groupe qui s'étaient déjà exprimés sur le sujet (ou avec les rédacteurs de cette opinion)? Une chose est certaine, comme dans le cas de la Ville de Montréal, le système de croyances ou les valeurs de ce groupe d'acteurs a subi une transformation importante au cours de la présente période. C'est un peu la même chose avec les procureurs municipaux qui, en adoptant les principes du rapport, ont changé radicalement de point de vue à l'égard de la juridiction criminelle dans les cours municipales. Dans ce cas, on peut parler de revirement d'opinion puisque le même acteur était intervenu dans un sens opposé au cours de la période concernée par la série II (document 24). Cette situation particulière sera réexaminée à la dernière sous-section du présent chapitre concernant l'évolution générale des groupes d'acteurs aux cours des quatre périodes de l'analyse.

Terminons la présentation des résultats de cette troisième série en jetant un coup d'œil sur les acteurs gouvernementaux (documents 2 et 3). Malgré le peu d'arguments invoqués, ils sont tout de même d'un certain intérêt. Le gouvernement utilise l'élément d'uniformité pour justifier le transfert de toutes les causes de violence conjugale de l'île de Montréal à la Cour municipale de Montréal et également pour justifier la perte effective, par cette même cour, de sa juridiction criminelle élargie. De plus, pour la première fois dans le débat, cet acteur se préoccupe des coûts reliés au traitement des dossiers criminels dans les cours municipales. Alors que des acteurs en avaient préalablement traité sous l'angle des impacts pour les villes, le gouvernement en parle plutôt sous l'angle des impacts pour lui-même. En effet, le ministre de la Justice souligne au document 2, que le transfert de la portion élargie de la juridiction criminelle de la Cour municipale de Montréal vers la Cour du Québec, représenterait des coûts importants pour le gouvernement. Soulignons que cet acteur n'était pas intervenu au cours de la période visée par la deuxième série de documents. Compte tenu de l'intensité du débat sur la question de l'administration de la justice criminelle dans les municipalités et des enjeux en cause, on aurait pu s'attendre à une réaction plus vive du gouvernement, mais elle n'est pas venue au cours de la présente série. On s'est strictement limité à répondre à la Ville de Montréal sur les points très spécifiques de la violence conjugale et de la juridiction

criminelle élargie et, dans les deux cas, de façon contraire aux souhaits de la principale intéressée.

À la fin de cette troisième période, près d'un an et demi après le dépôt du rapport du mandataire et du débat sur la question juridictionnelle des cours municipales que ce processus avait soulevé, la situation était à peu près inchangée et les préoccupations des acteurs étaient, pour la plupart, toujours sans réponse. La dernière série de documents conduira aux interventions très récentes de certains groupes d'acteurs et permettra de constater que le débat allait désormais prendre une autre forme ou même passer à un autre niveau.

#### 4.4 Période mars 2003 à mars 2005 – Projet de réingénierie de l'État

Les tableaux dans cette dernière série sont de même type que ceux présentés dans les trois séries précédentes. Ils se retrouvent à l'appendice L.

La période concernée ici débute au mois de mars 2003 et se termine en mars 2005. Certains événements précis sont survenus en lien direct avec l'évolution du débat sur l'Administration de la justice criminelle dans les municipalités qui a été présentée au fil des trois premières séries de documents. Soulignons l'abandon de la juridiction criminelle par la Ville de Longueuil, l'adoption d'une résolution dans le même sens par le Conseil municipal de la Ville de Laval et la conclusion d'une entente entre le ministère de la Justice et la Ville de Montréal concernant le traitement des dossiers de violence conjugale et leur compensation financière. De plus, la fin de cette quatrième série est également marquée par la relance de discussions relatives à l'avenir des cours municipales initiée par le gouvernement du Québec dans le cadre du dossier de la réingénierie de l'État. Ce dernier épisode sera traité en conclusion étant donné que les informations commencent à peine à être disponibles. En effet, le processus de consultation est maintenant terminé et le gouvernement s'apprête à prendre position à l'égard des différents points de vue qui lui ont été présentés. Tout cela est concomitant à la rédaction du présent mémoire et il est impossible d'y intégrer stratégiquement ces éléments ailleurs qu'à la toute fin.

On constatera encore une fois ici que les plaidoyers favorables à la juridiction criminelle dans les cours municipales ne sont pas prédominants et seraient même quasi absents sauf pour deux ou trois intervenants. Les principaux porte-parole des tenants du *statu quo* juridictionnel de ces cours n'ont peut-être pas, depuis la fin de la deuxième période analysée, senti le besoin d'intervenir plus agressivement dans le débat (sauf de rares exceptions) étant donné l'attitude passive que les décideurs ont adoptée jusque-là. Quoi qu'il en soit, le contenu des documents de la présente série, l'impact des gestes posés et la réaction gouvernementale encourageront certainement les groupes d'acteurs concernés à réagir et lever encore une fois les boucliers pour protéger cette juridiction, jusqu'à maintenant intouchable, des cours municipales. La série V sera probablement très intéressante, mais elle ne pourra pas faire partie du présent travail compte tenu des échéances.

Les tableaux 17, 18 et 19 présentés à l'appendice L, résument donc l'argumentation finale de la présente étude qui s'étend à deux mois à peine avant le début de la rédaction de ce mémoire.

Huit groupes d'acteurs sont intervenus au cours de la présente période, mais on notera plus spécifiquement l'activité des groupes « villes (élus) » et « gouvernement du Québec ». Les juges provinciaux, les juges municipaux, les avocats, les administrateurs municipaux, les services municipaux, et les journalistes sont les autres groupes qui se sont manifestés. On reviendra un peu plus loin sur cette apparition soudaine d'un membre des médias, la seule et unique des quatre séries de documents. Comme dans les séries précédentes, la majorité des rédacteurs sont des juristes (21 sur 30) et ils sont à l'origine de toutes les prises de position favorables à l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales. Par ailleurs, le mélange de prises de position ressemble à celui de la première série et n'indique aucune tendance majoritaire. On note neuf interventions en faveur, dont six ont été produites à la fin de la série au cours de l'année 2005, une implicitement en faveur, quatre en défaveur, dix neutres ou en faveur sous certaines conditions et six dont n'émane aucune prise de position claire. Aucun membre du public en général n'est intervenu encore une fois ici.

Quant aux éléments spécifiques de ces prises de positions, on remarque, comme dans la série précédente, que les arguments favorables à l'administration de la justice criminelle dans les

municipalités occupent une place moins importante (26 arguments soit 24 % du total pour cette série) dans l'ensemble du discours. Les juges municipaux et les avocats (documents 17 et 4) en sont, à eux seuls, les porteurs pour plus de la moitié, soit 14 arguments. Les arguments défavorables et neutres ou favorables sous conditions sont relativement invoqués dans les mêmes proportions quoi qu'il est important de souligner que pour la première fois dans les quatre séries de documents, les « contre » sont majoritaires, mais de très peu (35 arguments favorables et 34 neutres ou conditionnels). Les arguments contradictoires occupent 11 % de l'argumentation, soit 11 arguments de ce type. Le nombre total d'arguments dans la présente série est de 107, soit 23 % des 456 arguments recensés. Il s'agit de la deuxième série en importance à ce chapitre.

Les considérations de types administratives sont en plus grand nombre (63 dont 13 favorables, 23 défavorables et 21 neutres ou conditionnels) et, également comme dans la série précédente, représentent le double des considérations de type judiciaire (32 dont 10 favorables, 10 défavorables et 7 neutres ou conditionnels).

Plus spécifiquement en ce qui concerne les interventions des différents groupes d'acteurs, on note d'abord au tableau 17, celle des administrateurs municipaux. Les éléments de leur discours présentent une forte tendance défavorable à l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales qui se reflète dans les prises de position qui sont soit neutres ou soit défavorables (en fait, les prises de position dans les documents 13A(S3) et 16(S3) ont été qualifiées de neutres parce qu'elles ne concernaient que la violence conjugale, mais comme le démontrent les éléments particuliers de ces interventions, la position à l'égard du traitement de cette catégorie de dossiers en est une tout à fait défavorable dans les deux cas). Les documents 13A(S3) et 16(S3) proviennent donc des Affaires juridiques de Ville de Montréal et on reconnaît aisément le contenu de l'argumentation qui porte sur les aspects suivants : l'opportunité de poursuivre des réflexions sur le rôle des cours municipales au Québec et la nécessité, pour Montréal, de conclure un protocole de poursuite avec le Procureur Général identique à celui des autres cours municipales qui ont fait de même (arguments neutres ou conditionnels), l'incohérence dans l'organisation du système judiciaire et dans la prestation de services, la violence conjugale (problématique nationale et non locale ou urbaine), les

coûts importants reliés au traitement de ces dossiers, les impacts budgétaires qui en découlent également en terme d'allocation de ressources humaines, matérielles et informationnelles ainsi que la disponibilité de programmes sociaux plus élaborés à la Cour du Québec constituent l'ensemble des arguments invoqués pour justifier un éventuel transfert de la totalité des dossiers de violence conjugale vers la Cour du Québec.

Quant au document 1, il est daté du mois de mars 2003, mais selon toute vraisemblance il y a probablement une erreur quant au mois ou l'année puisqu'il s'agit d'une réponse d'un administrateur de la Cour municipale de Longueuil au comité de liaison du Barreau du Québec et des cours municipales du Québec qui lui, est intervenu seulement en novembre 2003 (document 4). Quoi qu'il en soit, l'auteur vient apporter certaines précisions quant à la décision de la Ville de Longueuil de renoncer au traitement des dossiers criminels à sa cour municipale (document 2 et 3). Les deux arguments favorables qui y sont mentionnés sont plutôt un rappel de certains éléments qui, au début des années « 90 », avaient justifié la signature d'un protocole de poursuite par cette municipalité : une plus grande attention au type de plaintes déposées devant la cour municipale par les procureurs de la Ville et un meilleur contrôle des effectifs policiers permettant des économies budgétaires. Les arguments défavorables, évidemment, viennent appuyer la décision de la Ville de dénoncer le protocole en vigueur et de se départir définitivement de l'administration de la justice criminelle. Ils concernent les facettes suivantes : les justiciables profiteraient tout autant d'une justice de proximité et accessible à la Cour du Québec; il existerait de nombreuses incohérences dans l'organisation du système judiciaire et dans la prestation de services confrontant ainsi les justiciables à des traitements différents selon qu'ils se présentent à la Cour du Québec ou dans les cours municipales, il y aurait peu de collaboration entre le ministère de la Justice et les différents officiers de justice municipaux, le traitement des dossiers criminels coûterait cher aux citoyens de Longueuil et ne serait absolument pas rentable financièrement, des investissements importants seraient nécessaires pour le maintien de cette juridiction à la cour et auraient des impacts budgétaires importants autant ponctuels que récurrents enfin, l'abandon de la juridiction criminelle permettrait de concentrer plus de ressources pour le traitement des dossiers en matière de réglementation municipale et en



matière de circulation et stationnement ce qui se traduirait par un meilleur service aux citoyens dans ces matières réellement locales ou municipales.

Le nombre d'interventions du groupe d'acteurs « villes (élus) » est relativement important dans la présente série (40 % des interventions) bien que la quantité d'arguments invoqués n'y soit pas vraiment proportionnelle ( 29 arguments, soit 27 % de l'argumentation générale). Les documents 18(S3), 13, 14, 15 et 16 concernent essentiellement la négociation et la signature d'une entente entre la Ville de Montréal et le Procureur Général relativement au traitement des causes de violence conjugale à la cour municipale et d'un protocole de poursuite de certaines infractions criminelles devant la cour municipale semblable, en grande partie, à ceux actuellement en vigueur avec d'autres municipalités. La situation de Montréal quant à l'administration de la justice criminelle était donc finalement clarifiée officiellement comme pour toutes les autres municipalités du Québec dont la cour municipale exerce cette juridiction et la question de la violence conjugale était également réglée pour deux ans (la durée de l'entente), Montréal obtenant une compensation financière pour le traitement des plaintes qui y sont actuellement déposées sans absorber celles en provenance des anciennes municipalités de l'île dont le traitement sera toujours effectué par la Cour du Québec. Ces documents font état d'une justice de proximité et d'une meilleure accessibilité à celle-ci, d'une meilleure uniformité dans l'organisation et dans la prestation de services puisque la Ville et ses mandataires devront respecter les directives provenant de la Direction générale des poursuites publiques du ministère de la Justice et évidemment des aspects économiques liés à l'exercice de la juridiction criminelle notamment les coûts de traitement et les impacts budgétaires pour la ville.

Les documents 2 et 3 concernent l'abandon de la juridiction criminelle par la Ville de Longueuil et le document 10, l'annonce de l'intention de se départir de cette juridiction par la Ville de Laval. Ce dernier document ne présente pas d'argument particulier. Il s'agit d'une résolution du Conseil municipale de Laval résiliant le protocole signé avec le Procureur Général en 1993 pour la poursuite de certaines offenses criminelles à la cour municipale. Il semble qu'aucun rapport ou dossier décisionnel n'existe au soutien de cette résolution (il ne s'agit peut-être que d'un problème d'accessibilité à une documentation existante). Quant à la

Ville de Longueuil, encore une fois ici, un document semble présenter une erreur de date. Le document 2 est le communiqué de presse émis par la Ville pour annoncer sa décision à l'égard de la juridiction, et ce, en novembre 2003. Le document 3 contient l'argumentation ayant conduit à la décision de la Ville. Il est donc invraisemblable qu'elle soit en date du mois de septembre 2004. Le document doit plutôt avoir été produit en septembre 2003 ce qui correspondrait au moment de la prise de décision par la municipalité. L'argumentation soutenue ici est moins élaborée que celle du document 1 produit un peu plus tard au même sujet. Essentiellement, il est question des coûts de traitement des dossiers criminels qui sont élevés et qui ne cessent d'augmenter, des impacts budgétaires importants à prévoir advenant le maintien de cette juridiction à la cour municipale et l'amélioration des services aux citoyens en ce qui concerne les matières véritablement municipales, soit les causes découlant de l'application de la réglementation municipale et les causes relatives à la circulation et au stationnement.

Le documents 12(S3) est une lettre du maire Tremblay au ministre Bellemare réitérant la position de la Ville de Montréal à l'égard des dossiers de violence conjugale telle qu'exprimée dans une communication précédente (document 4 de la série III). Les arguments sont essentiellement les mêmes mais sont passés de neutres ou conditionnels à exclusivement défavorables. C'est possiblement cette insistance qui a mené le ministère à finalement conclure une entente concernant le traitement de ces dossiers (documents 18(S3), 13 et 15). Le document 8, quant à lui, provient du budget 2004 de la Ville de Montréal et établit essentiellement l'importance de l'impact des dossiers criminels à la cour municipale sur les dépenses de la ville.

Enfin, les dernières interventions de ce groupe d'acteurs se sont produites très récemment dans le cadre de comités de travail mis sur pied par le ministère de la Justice relativement à l'avenir des cours municipales (document 18). Deux acteurs sont identifiés ici : le « monde municipal » dont fait partie l'UMQ et certains membres du comité multipartite créé en 2002 et dont il a été question lors de la présentation des résultats de la série III précédemment (document 7(S4) de la série III) et la Fédération des municipalités du Québec (FQM) qui a participé à l'exercice de façon distincte. Cette dernière n'a cependant pas présenté

d'arguments clairs à l'égard de l'exercice de la juridiction criminelle. Le « monde municipale » a, quant à lui, rappelé que les cours municipales offrent une justice de proximité et un meilleur accès à la justice, que leur rôle en est un de protection de la qualité de vie, de contrôle et de prévention de la criminalité, que la cour est un complément logique au travail des policiers et des autres services municipaux et que les causes criminelles actuellement entendues par certaines cours continuent d'y être traitées accompagnées, toutefois, d'incitatifs financiers. Retenons que cette intervention a été identifiée au groupe « villes (élus) » compte tenu de la présence importante de l'UMQ. Par ailleurs, comme dans le cas du comité multipartite, des acteurs de différents groupes ont pu également y faire valoir leur position, notamment des administrateurs et des procureurs municipaux.

Le premier document de l'intervention gouvernementale (document 15 (S3)) est la réponse du ministre Bellemare au maire Tremblay (document 12(S3)). Le document en question est peu substantiel; il reporte les discussions sur les sujets traités par le maire. Le gouvernement est également intervenu aux documents 15 et 16 qui sont les ententes signées avec la Ville de Montréal et sur lesquelles il est inutile de revenir. Toutes les autres interventions de ce groupe d'acteurs découlent de l'objectif du ministère de réévaluer le rôle des cours municipales dans le contexte plus large du projet de réingénierie de l'État québécois enclenché par le gouvernement libéral. Le ministère a choisi de consulter un petit groupe d'intervenants pour cet exercice, excluant encore une fois la consultation publique ainsi que certains acteurs importants tels que le Barreau du Québec et les divers représentants des avocats de la défense. Les documents 19(S3), 5, 11, 9 et 12 ont été produits au cours du processus alors que le document 18 est l'état final de la situation dans le cadre de ce projet qui devrait mener à la rédaction du rapport et à son dépôt au ministre. La majorité des arguments dont il a été question sont neutres ou conditionnels et concernent les aspects suivants.

#### Considérations mixtes

- Révision des protocoles de poursuites compte tenu que la Sûreté du Québec est de plus en plus présente dans les municipalités et que ce service de police dépose maintenant les

plaintes criminelles à la Cour du Québec, ce qui n'était pas le cas avec les services de polices municipaux.

#### Considérations administratives

- Développement d'une vision de base reposant sur l'accès à la justice locale et permettre le règlement de problèmes proches des citoyens d'une même communauté.
- Recherche de mesures de simplification et de rationalisation.
- Administration des cours par les municipalités tout en assurant qu'elles demeurent libre de toute ingérence.
- Établissement d'un lieu privilégié dans les cours municipales afin de favoriser l'exercice du volet judiciaire des municipalités qui possèdent également des volets législatif et administratifs.
- Complémentarité des cours municipales au travail des policiers et des inspecteurs municipaux.

#### Considérations socioculturelles

- Nécessité de tenir compte de la situation socio-économique de Montréal.

#### Considérations historiques et comparatives

- Histoire des cours municipales au Québec justifiant que certains dossiers relèvent de ces tribunaux.

Certains arguments défavorables ont également été évoqués.

#### Considérations judiciaires

- Application difficile aux cours municipales, de standards de justice uniformes ce qui peut entraîner des iniquités pour les justiciables.

#### Considérations administratives

- Application de l'argument relatif à l'équité fiscale étant donné que certaines municipalités ont indiqué qu'elles n'avaient pas l'intention d'assumer des responsabilités qui ne sont pas les leurs et que leurs contribuables ne peuvent supporter financièrement.

Et enfin, voici les arguments favorables qu'on peut y noter.

#### Considérations judiciaires

- Importance des cours municipales au sein du système judiciaire québécois qui devrait être maintenue et accentuée.

#### Considérations administratives

- Compétence en matière criminelle obligatoire pour les cours municipales en plus de comporter un volet de perception d'amendes et de frais. Autrement, les municipalités qui ne font pas partie d'une cour municipale et qui déposent leurs poursuites à la cour du Québec devraient assumer les coûts administratifs réels de ce choix.

Ce dernier argument du gouvernement est tout à fait intéressant. En effet, maintenant que certaines municipalités ont fait valoir une argumentation économique de plus en plus structurée à l'égard de l'exercice de la juridiction criminelle et plus particulièrement en ce qui concerne les coûts rattachés à celle-ci ainsi que les questions d'équité fiscale, voilà que le gouvernement du Québec proposerait d'imposer une charge financière aux municipalités qui n'administrent pas la justice criminelle par similarité avec la situation ayant cours en matière de services policiers. Voilà une façon originale de disposer du problème d'équité fiscale : plutôt que d'assumer totalement les obligations constitutionnelles qui lui incombent et de libérer de leur double fardeau fiscal les contribuables des municipalités dont la cour traite des affaires criminelles parallèlement à la Cour du Québec, la solution gouvernementale serait d'imposer ce double fardeau fiscal à l'ensemble de la population. Tous les justiciables seraient égaux et contribueraient fiscalement en double pour des systèmes judiciaires parallèles.



L'intervention des juges municipaux dans l'exercice du gouvernement (document 18) est peu substantielle. Quant à celle du mois d'août 2003 (document 13(S3)), il s'agit d'une réaction aux documents 13A(S3) et 12(S3) concernant la compétence de la cour sur les affaires de violence conjugale qui contient les mêmes éléments évoqués par ce groupe d'acteurs au fil des quatre séries de documents.

C'est suite à cette réaction de la magistrature que, curieusement, un journaliste a écrit un article au sujet du traitement des affaires de violence conjugale à la cour municipale de Montréal (document 14(S3)). Il semble que l'auteur était en possession du document, pourtant confidentiel, émanant de la magistrature (document 13(S3)) et de la lettre du maire Tremblay (document 12(S3)). On peut donc douter que les médias aient soudainement eu l'intention de se préoccuper de ce sujet sans qu'un intervenant ne les ait incités à le faire, ce qui semble être le cas ici compte tenu des documents en possession du journaliste. La seule autre intervention des médias semble être un article paru au mois d'août dans le journal *La Presse*, rapportant la décision du conseil municipal de Laval d'abandonner la juridiction criminelle à la cour municipale. L'article en question n'a pu être retrouvé et n'apparaît donc pas dans la présente série. Dans le présent cas, le journaliste rapporte les arguments relatifs à la question d'équité fiscale et les impacts budgétaires liés au traitement des causes de violence conjugale.

L'intervention d'un juge de la Cour Supérieure (intégré au groupe « juges provinciaux ») est limitée à un jugement rendu dans le cadre d'une manœuvre juridique pour contester la décision de la Ville de Longueuil concernant la juridiction de sa cour municipale. Le juge en question a confirmé la validité du geste de la Ville. On peut déceler dans cette intervention plusieurs arguments neutres ou conditionnels relatifs aux points suivants : le statut et le nombre de juges à la cour municipale, la nature des causes désormais traitées à la cour municipale qui rendrait le travail peut-être moins intéressant, le protocole de poursuite, évidemment, et le fait que la décision de la Ville de Longueuil découlerait simplement d'un processus de rationalisation administrative.

Le document 4 émane d'un comité de liaison du Barreau du Québec et des cours municipales de Québec qui a réagi à la décision de la Ville de Longueuil. Encore une fois, le détail de l'argumentation de cet acteur ne sera pas exposé ici puisque, comme pour la magistrature municipale, il coïncide avec les arguments soutenus par ce groupe d'acteurs dans les première et deuxième séries de documents. Soulignons toutefois que ces comités, comme les groupes de travail, sont l'occasion pour plusieurs groupes d'acteurs de se manifester ensemble sous le couvert d'un seul et unique acteur. C'est le cas ici, où l'on retrouve des représentants des juges et des procureurs municipaux ainsi qu'un représentant du groupe des administrateurs municipaux.

L'intervention de services municipaux vient compléter le contenu de cette quatrième série de documents. Le document 11(S3) provient du Service des immeubles de la Ville de Montréal et ne fait que confirmer la réalisation d'économies budgétaires advenant un transfert des causes de violence conjugale à la Cour du Québec. Le document 10 (S3) provient du SPVM. Il a été rédigé cette fois par un commandant du service qui n'est pas un juriste, contrairement à la position de ce même acteur exprimée aux documents 5 et 10 de la série II. Conséquemment, la prise de position est maintenant à l'opposé de la précédente et rejoint en partie celle de l'ADPQ exprimée par l'entremise du comité multipartite sur l'avenir des cours municipales (document 7(S4) de la série III). Le SPVM adopte principalement l'argumentation des Affaires juridiques de la Ville de Montréal apparaissant au document 13A(S3) dont les arguments concernent les aspects suivants : l'organisation de la justice et la prestation de services présentent des incohérences importantes pouvant porter atteinte aux droits des justiciables, la Cour du Québec est mieux organisée pour le traitement des causes de violence conjugale et dispose de programmes de protection des victimes plus élaborés que la Cour municipale de Montréal et certaines activités du service de police seraient allégées si les causes de violence conjugale étaient toutes dirigées vers la Cour du Québec.

Voilà donc qui complète cette présentation des résultats provenant de l'analyse des 456 arguments concernant l'administration de la justice criminelle dans les municipalités recensées dans le présent travail et réparties en quatre séries en fonction du moment où ils ont été produits. Avant d'effectuer un retour sur le cadre de référence du chapitre 2 en fonction des

résultats exprimés au présent chapitre, les deux prochaines sous-sections présenteront une vision globale des arguments évoqués au cours des quatre périodes ainsi que de l'évolution du discours de chaque groupe d'acteurs séparément.

#### 4.5 Résumé des arguments évoqués dans les séries I à IV

Le tableau 20 de l'appendice M est une combinaison des tableaux des appendices I à L; il présente les différentes catégories d'arguments évoqués par les acteurs au cours de chacune des séries et globalement au cours des quatre périodes. L'examen attentif de ces arguments peut aider à comprendre la composition des systèmes de valeurs autour desquelles les acteurs ou les groupes d'acteurs se sont organisés dans le processus de politique publique relatif à l'administration de la justice criminelle par les municipalités.

Évidemment, les 5 considérations principales de l'argumentation des acteurs, les 13 thèmes et les 38 arguments types n'ont pas tous le même poids dans le discours relatif à l'administration de la justice criminelle dans les municipalités. On l'a vu dans chaque série de documents, certains arguments sont plus fréquemment utilisés que d'autres.

Une première observation permet de dégager, de la totalité des arguments, une tendance favorable à l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales. En fait, 214 arguments ont été classifiés favorables, soit 47 % de tous les arguments recensés. Les arguments défavorables représentent 19 % de l'argumentation générale (86 arguments), les arguments neutres ou favorables sous conditions en constituent 27 % (121 arguments) et les arguments contradictoires, dont il n'est pas tenu compte dans l'analyse étant donné leur caractère ambigu, 8 % (35 arguments). Les considérations administratives ont occupé 48 % du discours de tous les acteurs alors que les considérations judiciaires représentent, pour leur part, 37 % de l'argumentation générale. Les considérations socioculturelles (8 %), mixtes (4 %) et autres (3 %) ont été invoquées pour compléter les éléments du débat sur la question juridictionnelle des cours municipales.

La majorité des arguments en défaveur de l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales se retrouve dans les considérations administratives (54 arguments sur 86, soit 63 %) dont un nombre important (40) sur les aspects économiques et budgétaires (thème 8). Au point de vue des considérations judiciaires, on note 24 arguments défavorables, soit 28 % de cette catégorie d'arguments. Les considérations socioculturelles, mixtes et autres se partagent 9 % des arguments défavorables.

Les arguments favorables sont répartis plutôt également entre les considérations administratives et les considérations judiciaires (44 % judiciaire, soit 93 arguments et 40 % administratives, soit 85 arguments). Ceux-ci se distribuent dans à peu près tous les thèmes de l'argumentation, mais on peut toutefois noter une concentration légèrement plus importante (39) dans les aspects relatifs aux intervenants judiciaires (thème 4).

En importance, on remarque que certains arguments types ont peu de valeur en terme de fréquence d'apparition dans l'argumentation globale. Par ailleurs, on note au contraire que d'autres ont été invoqués à plusieurs reprises. C'est le cas des arguments économiques (thème 8) et plus spécifiquement des arguments relatifs aux coûts, aux bénéfices et à la rentabilité (8a), aux aspects budgétaires (8d) et à la question d'équité fiscale (8c), un thème majoritairement défavorable à l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales et à laquelle il est possible d'associer certains groupes d'acteurs particulier. Les arguments relatifs à l'organisation et l'administration de la justice (thème 2) sont également apparus souvent au cours des quatre périodes analysées dont l'argument type concernant l'uniformité dans l'organisation et la prestation de service qui a été particulièrement utilisé (36 fois). Celui-ci donne lieu à plusieurs arguments favorables et présente aussi la plus forte concentration d'arguments défavorables dans l'ensemble des considérations judiciaires. Il est également possible d'associer des groupes d'acteurs à cette particularité. Soulignons, de plus, l'argument relatif à l'organisation, l'administration et la gestion de la cour (7b) qui a été soulevé 42 fois, dont 25 fois dans la deuxième série de documents ce qui s'explique évidemment par le processus de consultation du mandataire du gouvernement dont le mandat concernait spécifiquement cet aspect. L'accessibilité et la proximité de la justice (1a) ont été recensées à 27 occasions, alors que l'expertise des juges et procureurs municipaux (4b), le

rôle de protection de la qualité de vie, du contrôle et de la prévention de la criminalité (6c), le service local (6a) et la charge de travail à la Cour du Québec (2b) ont été évoqués respectivement à 16, 15, 14 et 13 reprises.

Les arguments concernant les justiciables (thème 9) ont été utilisés autant de façon défavorable que favorable, neutre ou conditionnelle. L'amélioration du service aux citoyens (9a) à 13 reprises et l'intérêt des justiciables (9b) à 10 reprises. L'existence de programmes sociaux (10a), servie presque essentiellement en faveur du traitement des dossiers criminels dans les cours municipales, a été recensée dans 15 interventions. Enfin, mentionnons, en terminant, l'argument concernant la spécificité du milieu de vie de certaines municipalités qui est apparu à 14 reprises.

Ces chiffres permettent d'avoir une idée de l'importance relative de certains types d'arguments en terme de fréquence d'utilisation dans les interventions des différents groupes d'acteurs. Par ailleurs, comme souligné dans les sous-sections i) à iv), l'importance des arguments ou leur valeur peut être affectée, dans quelques cas, par autre chose que la seule fréquence.

La valeur des arguments soutenus par les acteurs ne sera pas questionnée ici, cependant certains commentaires peuvent être utiles afin de mieux comprendre la structure des systèmes de pensées autour desquels ils s'organisent pour prendre une place dominante ou non dans le processus d'élaboration de la politique publique relative à l'administration de la justice criminelle dans le monde municipal.

Une première remarque concerne l'argument type relatif à l'accessibilité et la proximité de la justice (1a). Le concept d'accessibilité à la justice a fait l'objet de nombreux travaux, colloques ou autres réflexions collectives ou individuelles en vue d'en trouver une définition acceptable, d'identifier les problèmes qui y sont associés et d'imaginer des solutions à ceux-ci. Au cours de ces différents exercices, la justice municipale ne semble pas être apparue comme un élément de réponse à des problématiques liées à l'accessibilité. L'affirmation selon laquelle les cours municipales favoriseraient une meilleure accessibilité à la justice n'a



pas été approfondie par les acteurs qui l'ont soutenue. On ne sait pas en quoi les citoyens d'une municipalité déjà desservie par des services de justice provinciaux, peuvent souffrir d'un manque d'accessibilité à la justice et de quelle façon l'administration de la justice municipale vient-elle objectivement palier à ce problème. De plus, le concept de proximité de la justice a évolué depuis un certain temps, passant de la notion de distance essentiellement physique ou géographique au début des années « 90 » à l'inclusion aujourd'hui de différents aspects organisationnels tels que les horaires des audiences ou l'offre et la disponibilité des services en général. Bien que cet argument soit distinct, on le retrouve souvent combiné avec l'argument type relatif à l'organisation, l'administration et la gestion des cours (7b) et plus spécifiquement avec le discours favorisant la concentration du traitement et de l'audition des affaires criminelles en seul lieu et dans une plage horaire fixe de jour, sans compter que les localisations sont également très rapprochées des tribunaux de juridiction provinciale allant même jusqu'à partager le même immeuble (c'est le cas de Gatineau notamment et le souhait de certains acteurs pour la Cour de Longueuil). Dès lors, l'argument de la proximité, malgré l'étendue de sa définition qui ne semble toujours pas définitive pour la plupart des intervenants, perd de son sens. La présence de ces deux arguments dans le discours d'un même acteur est contradictoire. La justice criminelle municipale ne se rapproche pas des citoyens, mais plutôt des palais de justice provinciaux de façon à faciliter la vie des principaux intervenants judiciaires (avocats, policiers, services de probation, etc.). Les services offerts n'y semblent pas supérieurs et la flexibilité dans l'horaire des audiences, élément important dans plusieurs argumentations concernant la proximité et l'accessibilité, ne serait pas justifiée en matière criminelle (aucune cause en soirée). Bref, ces arguments ont été abondamment évoqués mais leur utilisation souvent floue mine leur valeur réelle.

L'argument type 2b), concernant le volume de dossiers traités dans les tribunaux provinciaux, constituait une justification importante au transfert de la juridiction criminelle dans les cours municipales au début des années « 90 », compte tenu du contexte particulier dans lequel se trouvait le système judiciaire au point de vue des délais de traitement des affaires dont il a été fait précédemment état à la section 4.1 du présent chapitre. Par ailleurs, depuis la fin de cette même décennie, plusieurs acteurs ont continué à maintenir que la Cour du Québec serait

incapable de reprendre la portion de cette juridiction qu'elle avait cédée aux municipalités, et ce, malgré le fait qu'un des principaux acteurs intéressés soutient le contraire depuis le début de l'année 2000 (les juges provinciaux). Encore une fois ici, on peut se questionner sur la valeur réelle de telles affirmations, qui ne sont appuyées par aucune démonstration et qui sont même contredites par les interventions des principaux concernés.

Dans le même sens, il est préoccupant que certains acteurs soutiennent que les procureurs et juges provinciaux ne possèdent pas l'expertise de leurs collègues municipaux, qui traitent pourtant des affaires criminelles de moindre importance, et qu'ils n'accorderaient pas un traitement de qualité équivalente aux types de dossiers traités actuellement dans les cours municipales (argument 4e). Cet argument est encore une fois dénué de démonstration nous permettant de lui accorder une valeur significative et, comme mentionné précédemment, réfère plutôt à une présomption de banalisation de certains délits territoriaux par la justice provinciale.

Plusieurs arguments concernant les considérations administratives et locales ainsi que les considérations socioculturelles souffrent également d'un manque d'appuis et suscitent peut-être plus de questionnement qu'ils ne fournissent de réponses. C'est le cas des arguments suivants : 6b) relatif aux causes relevant naturellement des cours municipales/causes de nature locale ou urbaine, 6c) concernant le rôle des cours municipales de protéger la qualité de vie et d'assurer le contrôle et la prévention de la criminalité (comment exercent-elles ce rôle et pourquoi les tribunaux provinciaux ne seraient-ils pas en mesure de le faire eux aussi ?), 6d) à l'effet que les cours municipales rendent une justice adaptée aux besoins locaux (de quelle façon et en quoi diffère-t-elle de la justice criminelle rendue par les tribunaux provinciaux ?), 9b) relatif à l'intérêt des justiciables (où se situe exactement l'intérêt des justiciables d'une municipalité dans le maintien d'une cour municipale et dans l'exercice de la juridiction criminelle par celle-ci ?) ainsi que l'ensemble des trois arguments du thème 11 concernant les impacts sociaux (comment peut-on établir un lien entre la situation socio-économique d'une ville, sa situation socioculturelle et certaines spécificités de son ou de ses milieux de vie et le type de criminalité spécifique qu'on y retrouve et le tribunal qui doit administrer les affaires qui en découlent ?). Ces arguments occupent pourtant 13 % de

l'argumentation générale des différents acteurs et sont majoritairement invoqués en faveur de l'administration de la justice criminelle dans les municipalités.

Enfin, il est important de souligner la discrétion de la plupart des groupes d'acteurs quant à la mission allocative des municipalités dans le contexte de la présente politique.

La décision prise à fin des années « 80 » et surtout l'adhésion de plusieurs municipalités aux protocoles de poursuite proposés par le gouvernement allaient dans le sens des choix du début de cette décennie en matière de fiscalité municipale, soit l'affirmation de l'autonomie locale dans le cadre de laquelle les collectivités locales avaient, notamment, à décider de la qualité des services et des moyens de les financer<sup>86</sup>. Le maintien de cette autonomie a, au milieu des années « 80 », fait l'objet d'une recommandation du rapport de la Commission d'études sur les municipalités : le rapport Parizeau<sup>87</sup>. Les idées soulevées ensuite par la Ville de Montréal en 2001 et reprises plus tard par d'autres acteurs, au chapitre de l'équité fiscale, ramenaient, dans le débat sur la juridiction criminelle des cours municipales, certains éléments soulevés dans ce rapport. Soulignons à cet égard l'affirmation concernant la disparité dans la disponibilité des services d'un territoire à l'autre qui serait inacceptable lorsque l'égalité des chances ou la protection contre les aléas de la vie sont en cause<sup>88</sup> et l'ouverture à la municipalisation de certains services moyennant une compensation financière en conséquence<sup>89</sup>. Quant aux activités judiciaires des municipalités, le rapport Parizeau tout comme le rapport Bédard<sup>90</sup>, déposé plus d'une décennie plus tard, sont plutôt laconiques à ce sujet. Le premier de ces rapports mentionne que « cour municipale » se retrouve dans la catégorie de fonctions « administration générale » qui ne serait pas considérée réellement comme un service à la collectivité au sens où on l'entend habituellement<sup>91</sup>. De plus, au

<sup>86</sup> Union des Municipalités du Québec. Commission d'études sur les municipalités 1986, op. cit., p.46.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ibid., p.177.

<sup>89</sup> Ibid., p.178.

<sup>90</sup> Québec, Commission Nationale sur les Finances et la Fiscalité Locale. 1999. *Pacte 2000, Rapport de la Commission Nationale sur les Finances et la Fiscalité Locales*. Québec (Qué) : La Commission.

<sup>91</sup> Union des Municipalités du Québec. Commission d'études sur les municipalités. 1986, op. cit., p. 82-83.

chapitre pertinent de ce même rapport, les cours municipales n'y sont pas identifiées comme des services municipaux, ni traditionnels ni complémentaires<sup>92</sup>.

Dans le cas du rapport Bédard, il semble que les intervenants qui ont été consultés ont peu traité de la question du partage des responsabilités ou de la décentralisation de celles-ci<sup>93</sup>. En fait, les cours municipales n'ont pas été l'objet de remarques spécifiques sauf une dans une petite section qui y a été consacrée. La Commission y indique que « *la justice est une responsabilité de l'État, qui peut, à certaines conditions, être déléguée à des cours gérées par les instances décentralisées que sont les municipalités* »<sup>94</sup>. La Commission mentionne également que le partage des juridictions entre les cours municipales et la Cour du Québec ne semble pas poser de problème et suggère même d'étendre celles des cours municipales aux affaires civiles relatives aux « petites créances », ce qui constituerait une charge de dépenses supplémentaires pour les municipalités<sup>95</sup>. Évidemment, les juges de la Cour du Québec n'avaient toujours pas déposé leur propre rapport sur cette question des juridictions et, manifestement, les préoccupations de la Ville de Montréal à cet égard en 1997, n'avaient pas trouvé écho.

Bref, certains acteurs municipaux sont revenus indirectement sur cette question de la mission allocative des municipalités dans le contexte de la juridiction des cours municipales, mais cette argumentation a également été rejetée par plusieurs autres acteurs (juges municipaux, avocats, procureurs municipaux) puisqu'à leurs yeux, les aspects financiers ne devraient pas être considérés dans un débat qui porte sur l'administration de la justice.

Maintenant que nous possédons un aperçu général du contenu de l'argumentation soulevée à l'égard de la politique relative à l'administration de la justice criminelle par les municipalités, passons à la dernière sous-section du présent chapitre qui permettra, cette fois, de dresser un portrait de l'évolution et du contenu du discours de chacun des groupes d'acteurs qui se sont manifestés dans le débat, de 1988 au mois de mars 2005.

---

<sup>92</sup> Ibid., p. 190.

<sup>93</sup> Québec, Commission Nationale sur les Finances et la Fiscalité Locale. 1999, op. cit., p.280.

<sup>94</sup> Ibid., p.300.

<sup>95</sup> Ibid.



#### 4.6 Évolution du discours des groupes d'acteurs au cours des séries I à IV

Les différents tableaux résumant l'intervention de chacun des neuf groupes d'acteurs recensés dans l'analyse des quatre séries de documents sont reproduits en bloc à l'appendice N. Les documents et leur contenu y sont présentés suivant l'ordre chronologique des séries, une colonne gris foncée signifiant qu'aucune intervention du groupe d'acteurs concerné n'a été produite au cours de la période correspondant à la série de documents. Le contenu de l'argumentation de chaque groupe sera commenté individuellement. Les liens entre ceux-ci, la formation de coalition d'acteurs et leurs interactions dans le cadre du processus d'élaboration de la politique publique dont il est question dans le présent mémoire seront abordés au prochain chapitre au moment de traiter des éléments du cadre de référence, notamment le « stage model ou policy cycle » de Jones et Anderson et l'« Advocacy Coalition Framework » de Sabatier.

##### 4.6.1 Intervenants du domaine judiciaire

Il y a eu très peu d'interventions du côté des « juges provinciaux » en ce qui concerne l'administration de la justice criminelle au sein des cours municipales, mais les trois occasions ont été significatives, y compris la dernière jusqu'à un certain point. Comme il a déjà été souligné, les juges de tribunaux administrés par le gouvernement du Québec, sont passés en 12 ans, d'une position clairement favorable à une position clairement défavorable sur le sujet. L'explication est simple; d'une surcharge problématique de dossiers au début des années « 90 » à la Cour du Québec favorisant l'expansion de la juridiction des cours municipales, on est passé au début « 2000 » à une inquiétante diminution du volume d'affaires en matières criminelle et pénale dans les tribunaux provinciaux ce qui risquait d'affecter le nombre de juges nécessaires pour les traiter. Ainsi, les arguments favorables invoqués par les juges concernés en 1998, en collégialité avec les représentants du ministère de la Justice, se sont presque tous transformés en une argumentation à tendance très défavorable en mars 2000. Enfin, même si le document 17 de la série IV ne fait ressortir aucune prise de position formelle, sa neutralité est pertinente. En effet, il faut rappeler qu'il s'agit d'un jugement d'un juge de la Cour Supérieure du Québec à l'égard de la décision de la



Ville de Longueuil de se départir de l'administration de la justice criminelle. Le juge en question n'est pas un juge nommé par l'autorité provinciale, mais plutôt par le gouvernement fédéral, qui intervient toutefois dans une arène administrée par le gouvernement du Québec et où siègent également ses collègues de la Cour du Québec. La neutralité de son argumentation et le maintien, dans son jugement, de la décision de la Ville quant à la juridiction de la cour municipale, semble démontrer une discrète solidarité pour ses collègues les plus près tout en évitant de plonger son institution dans un débat qui ne la concerne pas vraiment.

Bref, les arguments favorables, défavorables et neutres sont répartis assez équitablement mais très distinctement dans le temps. Les considérations judiciaires ont été abordées en plus grand nombre (11 arguments), mais soulignons que les considérations administratives étaient quasi absentes de l'intervention de 1988 et sont soudainement apparues dans la position exprimée en mars 2000.

Groupe d'acteurs de la coalition dominante, tel qu'on le constatera dans le prochain chapitre, et sans doute le plus influent de cette dernière, les « juges municipaux » sont intervenus énergiquement dans le débat portant sur la ou les juridictions de leur cour. Ils ont réagi promptement, à la fin de la première période de l'analyse, à une nouvelle position proposée par le maire de Montréal ainsi qu'à un changement radical dans la prise de position de leurs collègues de la Cour du Québec. Ils ont, par la suite, profité de l'ouverture occasionnée par l'exercice du mandataire du gouvernement, pour, à la fois, propager leur vision relative à l'administration de la justice criminelle par les municipalités, répondre aux arguments des groupes opposés à cette vision et peaufiner leurs nombreuses alliances au sein de la communauté juridique pour renforcer leur coalition, en intervenant dans les prises de positions des groupes d'acteurs concernés. Enfin, une nouvelle réaction de leur part a également été nécessaire dans le cadre du dossier des affaires de violence conjugale traitées à la Cour municipale de Montréal au cours de la quatrième période couverte par l'analyse.

Les interventions les plus énergiques émanent principalement des juges de la Cour municipale de Montréal et plus particulièrement d'un interlocuteur unique, le juge Jean-Pierre Bessette, ex-procureur municipal à Montréal et ex-gestionnaire de la cour. Des 86 arguments

favorables au maintien de la juridiction criminelle dans les tribunaux municipaux recensés dans ce groupe d'acteurs, 66 proviennent des documents élaborés par le juge Bessette (documents 5 de la série I, documents 4, 6, 9 et 34 de la série III). On pourrait même y ajouter une partie des 10 arguments favorables contenu au document 13 (S3) de la série IV, produite par le juge Président de la Cour municipale de Montréal dont l'adjoint (et probablement corédacteur) était Jean-Pierre Bessette. Enfin, il est également utile de rappeler à nouveau le contenu du document 2 de la série II, faisant partie des documents associés au groupe d'acteur « administrateurs municipaux », mais dont les 9 arguments favorables proviennent uniquement du juge en question dans le cadre d'une discussion qu'il aurait eue, alors qu'il était juge en chef par intérim, avec le Directeur général de la Ville. Inutile de mentionner que ce juge a non seulement influencé le discours au sein de son groupe d'acteurs, mais également le contenu de l'ensemble de l'argumentation au sujet de la justice criminelle administrée dans les villes, tenue au cours des quatre périodes ayant fait l'objet de la présente analyse.

Bref, la prise de position est unanimement favorable au maintien de l'administration de la justice criminelle par les municipalités. Le contenu du discours va dans le même sens : 98 arguments ont été invoqués en faveur de cette position, soit 80 % de l'argumentation totale soutenue par ces acteurs, seulement 5 arguments défavorables ont été avancés dans quelques documents ainsi que 13 arguments neutres ou favorables sous certaines conditions. Tous les thèmes ont été utilisés sauf celui concernant les arguments comparatifs (thème 13).

Les considérations judiciaires apparaissent dans la même proportion que les considérations administratives (respectivement 49 et 48 arguments sur un total de 122). Les thèmes les plus souvent invoqués étant dans l'ordre: les « aspects économiques et budgétaires » (thème 8), les « rôles et justifications de la cour » (thème 6), les « intervenants judiciaires » (thème 4), l'« organisation et l'administration de la justice » (thème 2), la « décentralisation et l'humanisation de la justice » (thème 1) ainsi que les « impacts sociaux » (thème 11). Il est surprenant de retrouver à la tête de cette liste les préoccupations économiques et budgétaire pour un groupe d'acteurs qui, dans plusieurs de ses interventions, place la justice bien au-delà des aspects purement financiers et qui considère même que ceux-ci devraient être exclus d'un

débat portant sur l'administration de la justice. Il est également utile de souligner que le grand nombre d'arguments recensés et leur étendue dans les différents thèmes exposent une partie de l'argumentation à la faiblesse de certains éléments. En fait, tous les facteurs d'affaiblissement de certains arguments, identifiés à la sous-section 4.2.5, sont présents dans le discours des juges municipaux et plus particulièrement dans les documents provenant des juges de la Cour municipale de Montréal. Le présent mémoire ne vise pas à juger de la valeur de l'argumentation présentée par les groupes d'acteurs ayant participé au mécanisme d'élaboration de la politique publique en cause, mais il est utile de souligner ces observations puisqu'il s'agit de l'argumentation du principal groupe d'acteurs de la coalition dominante.

Avocats de formation et d'appartenance professionnelle, la prise de position des « procureurs municipaux » va dans le même sens que celle du groupe « avocats ». Les acteurs de ces deux groupes auraient pu être regroupés en un seul, mais à la base, les intérêts particuliers en cause n'étaient pas nécessairement identiques. Le syndicat des procureurs de la Cour municipale de Montréal s'exprimait d'abord et avant tout pour protéger l'intérêt de ses membres (documents 7, 8, 5 et 35). L'intervention de l'Association des procureurs de cours municipales du Québec allait dans même sens (document 24). Cet acteur avait toutefois le fardeau de veiller à ses intérêts sur deux fronts présentant une certaine divergence d'opinion, ce qui explique également son adhésion à la position du comité multipartite de l'UMQ présenté au cours de la période concernée par la série III. L'UMQ représente les villes dans ce processus politique, et les membres de cette association obtiennent justement leur contrat de celles-ci, ils ne jouissent pas d'une protection syndicale comme c'est le cas à Montréal. Leur position est donc nécessairement un peu plus ambiguë. Enfin, les cadres responsables des procureurs de la Ville de Montréal, les procureurs chefs adjoints, défendaient probablement leur position en tant que juristes, car on expliquerait très mal autrement, le fait qu'ils aient transmis au mandataire une intervention tout à fait contraire à celle de leur employeur, la Ville de Montréal.

L'intervention de ce groupe d'acteurs est toutefois très limitée dans le temps et est restreinte à la deuxième période de l'analyse, principalement dans le cadre du processus de consultation entrepris par le mandataire du gouvernement (à l'exception de l'APCMQ qui est intervenue

au sein du comité multipartite de l'UMQ au cours de la troisième période). Les arguments favorables au maintien de la juridiction criminelle dans les cours municipales comptent pour 71 % du contenu du discours de ces acteurs. Les éléments défavorables sont pratiquement inexistants. La plupart des 13 thèmes principaux de l'argumentation générale, préalablement identifiés pour l'analyse documentaire, ont été utilisés par ce groupe. Seuls les arguments relatifs à l'application du droit (thème 3) et aux protocoles de poursuites (thème 5) n'ont fait l'objet d'aucune allusion ou référence. Ainsi, compte tenu du faible nombre d'arguments recensés ici (24 arguments) et de leur étendue dans les différents thèmes, il n'est pas possible de déterminer lesquels sont les plus influents dans l'intervention globale de ces acteurs. Tous juristes, les porte-parole ont consacré 33 % de l'argumentation à des considérations de type judiciaire et 42 % à des considérations de type administratif.

Le groupe des « avocats » est l'un des trois groupes d'acteurs faisant partie de la coalition dominante dans le cadre de cette politique publique relative à la décentralisation de l'administration de la justice criminelle vers les municipalités. Les procureurs et les juges municipaux, on l'a vu, viennent compléter cette coalition.

Évidemment, la totalité des rédacteurs ou des porte-étendards de ce groupe sont des juristes et, comme on peut le constater par les nombreuses liaisons indiquées au tableau, ils étendent leur influence dans les interventions à l'intérieur de leur propre groupe dans le temps, mais également à l'intérieur des autres groupes d'acteurs composant majoritairement la coalition dominante.

Ils sont intervenus à tout moment stratégique dans le débat sur l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales, mais on note leur absence dans le cadre du dernier exercice enclenché par le ministère de la Justice. Leur prise de position, quoi que souffrant de distorsions isolées, est tout à fait favorable au maintien de la juridiction en question au sein des municipalités et est demeurée toujours la même de la première à la quatrième période analysée. Le document I de la série I comporte la majorité des arguments défavorables invoqués dans l'ensemble de l'argumentation de ce groupe (4 arguments sur 7),

pour le reste, 45 % des arguments présentés sont de nature favorable (24 arguments) et 32 % sont de nature neutre ou favorable sous certaines conditions (19 arguments).

Les arguments issus de considérations judiciaires sont au nombre de 30 (soit 50 % de l'argumentation) alors qu'on en compte 24 (soit 40 % de l'argumentation) relatifs à des considérations administratives, ce qui ne cadre pas avec la tendance générale de l'argumentation de tous les groupes d'acteurs mais qui s'explique possiblement par la nature mêmes des acteurs concernés qui oeuvrent essentiellement dans le domaine du droit.

Les thèmes les plus populaires de l'argumentation soutenue par ce groupe d'acteurs concernent : l'organisation et l'administration de la justice (thème 2, ne présentant aucune tendance prédominante), les intervenants judiciaires (thème 4, invoqué majoritairement en faveur de l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales), l'administration municipale (thème 7, invoqué en faveur de l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales ou en faveur à celle-ci , mais conditionnellement à la réalisation de certaines conditions) et les aspects économiques et budgétaires (thème 8, ne présentant aucune tendance prédominante).

#### 4.6.2 Intervenants politico-administratifs

Le groupe d'acteurs « villes (élus) » est intervenu au cours des quatre périodes distinctes de l'analyse documentaire et a présenté le plus grand nombre d'interventions sur la question de la juridiction criminelle exercée par les cours municipales (au total, 25 interventions ont été recensées). On retrouve 13 rédacteurs juristes, soit 52 % des interventions de ce groupe. Comme dans le cas des administrateurs municipaux dont il sera question un peu plus loin, les prises de positions propres à chaque intervention sont assez variées et n'indiquent pas de tendance uniforme indépendamment des périodes analysées. Toutefois, si on faisait abstraction des documents 13, 14, 15 et 16 de la série IV, qui concernent essentiellement la signature d'ententes entre la Ville de Montréal et le Procureur Général, les prises de position neutres ou favorables sous conditions et clairement défavorables domineraient le discours de ce groupe d'acteurs.



Le contenu détaillé de l'argumentation indique un faible nombre d'arguments favorables. On en compte 19 au total (20 % des arguments de ce groupe d'acteurs) incluant les 8 qui ont été allégués dans une intervention surprenante de la Ville de Montréal (document 8 de la série III, du mois de février 2002) qui allait radicalement à l'encontre de la position qu'elle avait soutenue jusque-là. Les arguments défavorables représentent 31 % de l'argumentation (28 arguments), mais ce sont surtout les arguments neutres ou favorables sous certaines conditions à l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales, qui prennent le plus de place ; 38 arguments pour 42 % de l'argumentation de ces acteurs. Ce dernier type d'arguments est fortement concentré dans les trois premières séries alors que les arguments défavorables apparaissent surtout au cours de la deuxième série ainsi qu'à la toute fin de la troisième et au début de la quatrième.

Le thème relatif aux aspects économiques et budgétaires (thème 8) est le plus fréquemment invoqué par les acteurs de ce groupe (32 arguments). Sa présence est constante dans l'argumentation au cours des périodes visées par les séries II à IV et les arguments invoqués y sont de nature majoritairement défavorable. L'« organisation et l'administration de la justice » (thème 2) constitue le deuxième thème en importance ici. On note 16 arguments de cette catégorie qui ne présentent aucune tendance réellement dominante quant à la position qu'ils véhiculent. Les considérations administratives représentent 56 % de l'argumentation alors que les considérations judiciaires 30 %. Encore une fois, comme dans le cas des administrateurs municipaux, le nombre des autres types de considérations dans le discours de ces acteurs n'est pas significatif.

Malgré le peu d'interventions provenant du groupe d'acteurs « services municipaux », celles-ci se sont tout de même avérées intéressantes. Mis à part le document 11(S3), tous les documents analysés proviennent de services de police et majoritairement du Service de police de la Ville de Montréal (documents 5, 10 et 10(S3)). Ils sont intervenus au cours de la deuxième période, dans le cadre des travaux du mandataire du gouvernement relatifs à l'implantation et l'organisation des cours municipales des cinq nouvelles grandes villes issues de la réorganisation municipale de 2000, et de la dernière période alors que le gouvernement subissait de plus en plus de pression dans le cadre du dossier de la juridiction criminelle dans

les municipalités. Mentionnons également leur participation aux travaux du comité multipartite de l'UMQ dont le rapport a été classifié dans la catégorie d'acteurs « villes (élus) » et a été déposé à la toute fin de la troisième période (document 7(S4) d'octobre 2002 auquel a participé l'association des directeurs de police du Québec).

La position de ces acteurs a évolué de façon très claire entre les deux périodes où ils se sont manifestés. D'une prise de position clairement en faveur du maintien de la juridiction criminelle dans les cours municipales, ils sont ensuite passés à une opinion plutôt neutre ou favorable sous condition sur cette question. Ce qui est particulièrement frappant ici, c'est que ces opinions opposées se distinguent en fonction du porteur du message. Le SPVM était représenté, à l'origine, par un juriste très actif dans le milieu juridique, notamment au sein de différents comités du Barreau du Québec et du Barreau de Montréal qui ont également pris part au débat et où l'on retrouvait des représentants d'autres groupes d'acteurs, notamment les avocats, les procureurs et les juges municipaux. Cette importante similitude entre l'argumentation du SPVM (documents 5 et 10 de la série II) et celle de ces acteurs au cours de la deuxième période analysée a déjà été soulignée antérieurement. Les interventions subséquentes ont été produites par des policiers. Déjà, le Service de police de Longueuil, à la fin de la deuxième série (document 28), présentait une argumentation beaucoup moins détaillée sans aucune prise de position claire à l'égard de la juridiction criminelle. Un peu plus tard, l'adhésion de l'ADPQ au rapport du comité multipartite de l'UMQ, laissait pressentir un point de vue tout à fait différent des policiers invoquant désormais plusieurs arguments défavorables à l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales. Les éléments du discours du SPVM sont, par la suite, devenus presque totalement défavorables alors qu'il était question plus spécifiquement du lieu de traitement des affaires criminelles relatives à la violence conjugale.

Au total, 19 arguments en faveur de l'administration de la justice criminelle par les municipalités ont été invoqués, soit 61 % des arguments de ces acteurs et entièrement

proposés par un juriste au nom du SPVM. Les 7 arguments défavorables (23 %) ont plutôt été allégués par des membres policiers de ce service<sup>96</sup>.

Il n'y a pas de thème majeur dans l'argumentation de ce groupe d'acteurs. Les considérations administratives y comptent 16 arguments alors que 12 arguments sont des considérations judiciaires. Le thème relatif aux aspects économique et budgétaire (thème 8) est toujours très présent sans, par ailleurs, révéler de tendance dominante cette fois dans l'argumentation. L'« organisation et l'administration de la justice », les « intervenants judiciaires », « le justiciable » ainsi que l'« administration municipale », sont les autres thèmes qui ressortent du discours de ce groupe.

Ce groupe des « administrateurs municipaux » est l'un des deux seuls à être intervenu au cours des quatre périodes distinctes de l'analyse documentaire et a présenté le deuxième plus grands nombre d'interventions sur la question de la juridiction criminelle exercée par les cours municipales (au total, 23 interventions ont été recensées). Avant d'aller plus loin, il est nécessaire de mentionner que le document 2 de la série II (du mois de mars 2001) sera écarté des prochaines observations étant donné, rappelons-le, que son contenu est essentiellement l'argumentation d'un juge municipal rapporté par le Directeur Général de la Ville de Montréal, ce qui fausse en quelque sorte les résultats dans la présente catégorie d'acteurs.

Les prises de positions propres à chaque intervention sont assez variées et n'indiquent pas de tendance uniforme indépendamment des périodes analysées. Par ailleurs, on constate que la deuxième série de documents est plutôt orientée vers des prises de position en faveur de l'administration de la justice criminelle par les municipalités alors que celles des Série III et IV sont plus neutres ou favorables sous conditions. L'examen plus spécifique du contenu de l'argumentation est plus révélateur puisqu'il permet de déceler un nombre plus important d'éléments défavorables à l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales. On note effectivement 25 arguments défavorables au total (dont 18 dans les deux dernières séries) contre 13 arguments favorables. Les éléments défavorables représentent donc 40 %

---

<sup>96</sup> Nous ne tenons pas compte des arguments négatifs également invoqués dans le rapport du comité multipartite qui permettaient déjà de constater cette prise de position différente des policiers à l'égard de la juridiction criminelle dans les cours municipales.

des arguments de ce groupe d'acteurs alors que les éléments favorables n'en représentent que 20 %<sup>97</sup>.

Sauf en ce qui concerne le groupe « autres », nous retrouvons ici la plus petite concentration de rédacteurs juristes (8 sur 22, soit 36 %). C'est peut-être ce qui explique que les considérations administratives occupent une place beaucoup plus large dans le contenu des interventions, soit 39 arguments contre 19 arguments de considérations judiciaires. Les thèmes les plus souvent abordés sont les suivants : les aspects économiques et budgétaires qui apparaissent également de façon récurrente au cours de chacune des séries de documents (thème 8 – majoritairement défavorables à l'administration de la justice criminelle par les municipalités) ainsi que l'organisation et l'administration de la justice (thème 2 présentant une tendance récente défavorable à l'administration de la justice criminelle par les municipalités). Le thème 7, concernant l'administration municipale, mérite également d'être mentionné étant donné le nombre d'arguments avancés par les acteurs (14 arguments). Leur utilisation est toutefois variée et ne présente aucune tendance précise.

Le groupe « gouvernement du Québec » constitue un groupe à caractère hybride dans le sens où il est à la fois le décideur, soit celui qui déterminera la politique à suivre sur la question de l'administration de la justice criminelle, et un intervenant au débat qui y fait valoir sa propre position. Évidemment, au départ en 1998, à l'instar des juges provinciaux et étant confrontés aux mêmes problèmes, les représentants du gouvernement prenaient une position clairement décentralisatrice concernant l'administration d'une portion de la justice criminelle en vantant les mérites des cours municipales qui pourraient l'absorber. Par la suite, le gouvernement semble avoir adopté une attitude plus passive en se contentant de commander des rapports de l'un ou l'autre des groupes d'acteurs (sans faire appel aux membres du public en général ou leurs représentants) ou en intervenant ponctuellement dans des situations particulières. Sans avoir donné concrètement suite aux arguments de son mandataire en 2001 sur la question de la juridiction de la cour ainsi qu'au rapport du comité multipartite de l'UMQ en octobre 2002, en plus d'avoir fait la sourde oreille à tous les intervenants qui se sont positionnés d'une façon ou d'une autre sur cette question au cours des trois premières périodes, cet acteur a dû

---

<sup>97</sup> Retenons que les calculs excluent spécifiquement le contenu du document 2 de la série II.



réagir en 2004 dans le contexte où d'importantes municipalités manifestaient maintenant leur intention de retourner les dossiers criminels qu'elles administraient à la Cour du Québec. La quatrième période a donc été marquée par la conclusion d'ententes relatives aux traitements de certains types de dossiers (documents 15 et 16) incluant cette fois, un aménagement financier bien défini qui procurait désormais une compensation claire pour l'administration des dossiers concernés. Le transfert de la propriété des amendes en criminel, le principal argument financier dans les ententes précédentes, n'avait plus rien de rentable ou d'équitement compensatoire et des nouvelles mesures devaient être prises pour calmer le monde municipal (pour le moment, il s'agissait uniquement de la Ville de Montréal qui représente toutefois le volume de traitement de dossiers le plus important au Québec après le palais de justice de Montréal). Parallèlement, pressé à la fois par la grogne des municipalités et le projet de réingénierie de l'État québécois mis de l'avant par le gouvernement Charest, le ministère de la Justice a lancé encore une fois un processus de consultation de son réseau traditionnel d'intervenants auprès des cours municipales pour revoir les rôles, missions et responsabilités de ces cours. Ce processus a été engagé au printemps 2004 et explique sans doute la tendance à la neutralité dans les documents 5, 11, 19(S3), 9 et 12 de la série IV qui sont en fait, des états de situation dans l'évolution du processus en question. C'est au document 18 de cette même série que le ministère a commencé réellement à annoncer ses couleurs. Par ailleurs, le présent ne nous révèle toujours pas de développements à la suite de cette intervention.

On note une tendance discrète à la prise de position en faveur de l'administration de la justice criminelle dans les municipalités. L'absence totale de prise de position défavorable est au moins évidente. Il en va de même en ce qui concerne le détail de l'argumentation de ce groupe d'acteurs. Les arguments invoqués sont majoritairement neutres ou favorables sous certaines conditions (20 arguments sur 40, soit 50 %), mais on note aussi l'utilisation d'un certain nombre d'arguments favorables (14 arguments, soit 35 % de l'argumentation, situation fortement influencée par le contenu du document produit en 1988) et la très faible proportion d'arguments défavorables (4 arguments, soit 10 % du total).



La totalité des porte-parole sont des juristes, mais le contenu du discours est conforme à la tendance générale, c'est-à-dire qu'il comporte plus d'arguments découlant de considérations administratives (20 arguments) que d'arguments découlant de considérations judiciaires (15 arguments), bien qu'il s'agisse des deux considérations les plus importantes dans l'ensemble des interventions produites par ce groupe d'acteurs (35 arguments sur 40). Les thèmes liés à l'organisation et l'administration de la justice (thème 2), l'administration municipale (thème 7), les aspects économiques et budgétaires (thème 8) ainsi que la décentralisation et l'humanisation de la justice (thème 1) ont été les plus abordés.

#### 4.6.3 Intervenants périphériques

Évidemment il n'y a pas grand-chose à dire ici autrement que de constater d'une part, le désintéressement des médias sur la question de l'administration de la justice criminelle dans les municipalités, et d'autre part, l'absence d'interventions des justiciables ou de groupes les représentant, dans le débat portant sur cette même question.

Le milieu de la justice est un secteur d'activité en soit et spécialisé dont les principaux acteurs (juges, avocats, juristes) agissent en toute indépendance compte tenu de leur rôle d'officier de justice. Les acteurs sociaux, quant à eux, ont des préoccupations plus larges, moins spécialisées et plutôt multisectorielles et territoriales. Les domaines dans lesquels ils interviennent sont généralement pourvus de mécanismes de consultation publique ce qui n'est pas le cas lorsqu'il est question de débats reliés à l'administration de la justice.

La justice en elle-même n'est pas l'élément central de la présente réflexion. En fait, c'est l'administration et l'organisation que l'on met en place autour de la justice qui fait principalement l'objet du débat dans l'élaboration de la politique relative à l'administration de la justice criminelle dans les municipalités. Les questions d'équité fiscale et de coûts liés au traitement des dossiers criminels auraient pu être mises en parallèle avec le contexte de resserrements budgétaires dans lequel plusieurs villes se trouvent et des problèmes qui en découlent quant aux services aux personnes et aux services à la propriété. C'est sous un tel

angle que le sujet aurait pu intéresser les médias ou tout autre intervenant de la société civile représentant autrement les intérêts des justiciables.

Bref, c'est la quasi absence d'acteurs signifiants dans cet axe que nous devons constater ici. Les rares interventions semblent en lien avec les acteurs de certains groupes de la coalition dominante et compte tenu du contexte dans lequel ils se sont manifesté, que leur participation ait été simplement sollicitée plutôt que motivée par une véritable prise de position à l'égard de la juridiction des cours municipales.

Voilà qui complète la présentation des résultats obtenus par l'analyse des 83 documents recensés. La quantité d'arguments recueillis est considérable et la tâche de les organiser en fonction du moment où ils ont été invoqués, des acteurs qui les ont évoqués et surtout, en fonction d'une structure argumentaire élaborée, a constitué un défi important. En conséquence, l'information présentée dans le présent chapitre peut sembler lourde, mais résume bien l'activité qui a interpellé le processus politique concernant l'administration municipale de la justice criminelle au Québec entre 1988 et 2005.

Soulignons les principaux arguments des acteurs qui soutiennent la politique et de ceux qui souhaiteraient qu'elle soit transformée sinon abandonnée. Les premiers insistent sur l'importance de la proximité et de l'accessibilité de la justice, sur l'expertise des intervenants du système judiciaire municipal adaptée aux particularités d'une criminalité urbaine ainsi qu'à la spécificité du milieu de vie des communautés locales, sur l'importance de maintenir un service à la clientèle performant et de qualité près des citoyens et sur la mission des cours municipales qui serait centrée sur la protection de la qualité de vie des citoyens et sur le contrôle et la prévention de la criminalité. Quant au second groupe d'acteurs, leurs arguments portent principalement sur l'importance de l'uniformité et de la cohérence dans l'application de la loi et dans l'organisation et la prestation des services de justice, partout sur le territoire du Québec. Ils font part également de préoccupations relatives aux coûts, aux bénéfices et à la rentabilité de ces services dont des questions d'équité fiscale. Enfin, l'amélioration des services aux citoyens occupe aussi une place importante dans le discours

de ces acteurs, mais sous un angle sectoriel plutôt que territorial, c'est-à-dire que les bénéficiaires doivent avoir accès aux mêmes programmes et services de justice partout où ils se trouvent dans la province et non pas des accès qui diffèrent en fonction de l'offre ou la demande locale. L'influence du discours hygiéniste et de la logique territoriale dans la prestation de services publics par les municipalités semblent inspirer l'argumentation des partisans du modèle québécois d'administration municipale de la justice criminelle, alors que les acteurs qui souhaitent un changement important voire même radical à l'égard de ce modèle proposent plutôt une argumentation orientée vers la logique sectorielle en ce qui concerne la prestation de ce service public, et alimentée par des considérations néo-libérales de coût et de bénéfices en termes économiques ainsi qu'en termes de prestation de services.

Il est également important de souligner que chacune des quatre périodes de l'analyse réfère à un ou des événements ayant suscité le débat portant sur la politique d'administration municipale de la justice criminelle. L'engorgement des tribunaux relevant du ministère de la Justice, les préoccupations financières et opérationnelles de plusieurs municipalités à l'égard du traitement des affaires criminelles dans les cours municipales ainsi que les prises de position des juges provinciaux en ce qui concerne l'organisation judiciaire au Québec ont caractérisé la période 1988-2000. Les réorganisations majeures dans le monde municipal et leurs effets ont marqué les périodes 2000-2001 et 2001-2002. Enfin, le chantier portant sur la réingénierie de l'État entrepris par le gouvernement du Québec a constitué une préoccupation au cours de la période 2003-2005.

Au cours de ces quatre périodes, la dimension dynamique du modèle de coalitions de causes a donc été activée à plusieurs reprises. À chaque fois, des conflits et des compromis se sont succédé entre les différentes coalitions affectant plus ou moins intensément le cours de la politique faisant l'objet de la présente étude. Des mouvements se sont également produits à l'intérieur de certaines des coalitions du sous-système, se traduisant par la dissolution d'alliances entre des groupes d'acteurs ne partageant plus le même système de croyances, par exemple les juges de la Cour du Québec et ceux des cours municipales. Bref, le sous-système de la politique d'administration municipale de la justice criminelle tel qu'il se présentait en octobre 1988 s'est transformé, indépendamment de la politique elle-même, en fonction des interactions entre les acteurs, de leurs prises de position et du discours qu'ils ont tenu.

L'analyse de ces transformations nécessite donc de transposer les nombreuses données qui ont été dégagées et résumées dans les différentes sections du présent chapitre dans le modèle de P. Sabatier.

Le prochain chapitre met donc en perspective toute l'activité ayant fait l'objet de la cueillette d'informations pour la période de septembre 1988 à mars 2005, en parallèle avec les concepts relatifs au modèle de coalitions de causes abordés au chapitre deux. Il s'agit, en fait, d'une modélisation des résultats qui a pour but de présenter la coalition dominante et les coalitions secondaires dans le sous-système et l'évolution de ces dernières au cours de la période couverte par l'étude.

## CHAPITRE V

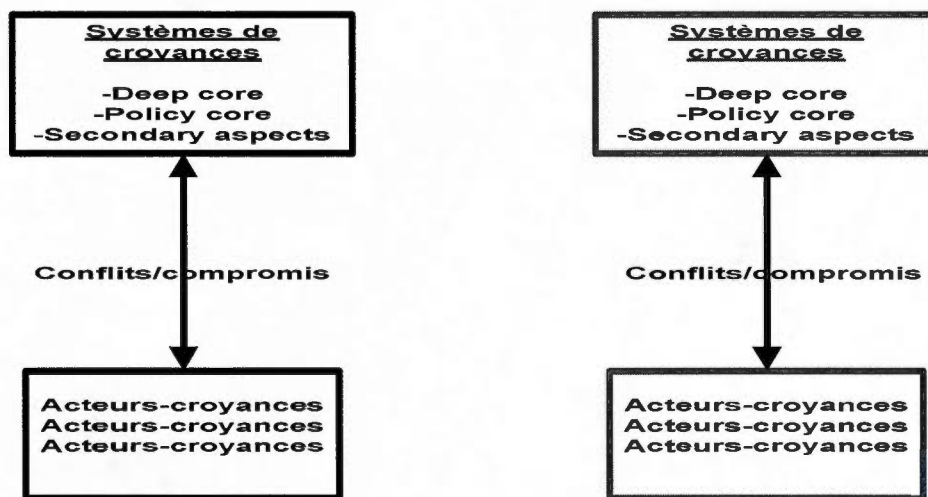
### MODÈLE DOMINANT DANS L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE

L'examen détaillé, présenté au chapitre précédent, des prises de position des différents acteurs qui sont intervenus dans le débat sur la politique québécoise d'administration municipale de la justice criminelle, du contenu de l'argumentation qu'ils ont soutenue et de son évolution entre 1988 et 2005, fournit les composantes nécessaires à la modélisation du processus politique en cause pour en arriver à en dégager un modèle dominant. À cette fin, rappelons que le modèle d'analyse retenu est celui proposé par P. Sabatier, le modèle de coalition de causes ou l'« Advocacy Coalition Framework » dont la structure a déjà été présentée au chapitre 2 du présent mémoire.

Le premier élément à considérer dans la construction du modèle se situe à la base de la figure 2, « Modèle de coalition de causes selon P. Sabatier », apparaissant à la section 2.2 et dont l'extrait est reproduit ci-après. Il s'agit des acteurs et de leur système de croyances.



**Figure 4**  
Extrait no 1 du modèle de coalition de cause



Sources : représentations de l'auteur du modèle de l' « *Advocacy Coalition framework* » de P. Sabatier.

Les acteurs dans le présent cas ont été préalablement identifiés et regroupés en neuf catégories distinctes. Rappelons qu'il s'agit des groupes suivants :

**Axe des intervenants du domaine judiciaire**

- Les juges provinciaux
- Les juges municipaux
- Les procureurs municipaux
- Les avocats

**Axe des intervenants politico-administratifs**

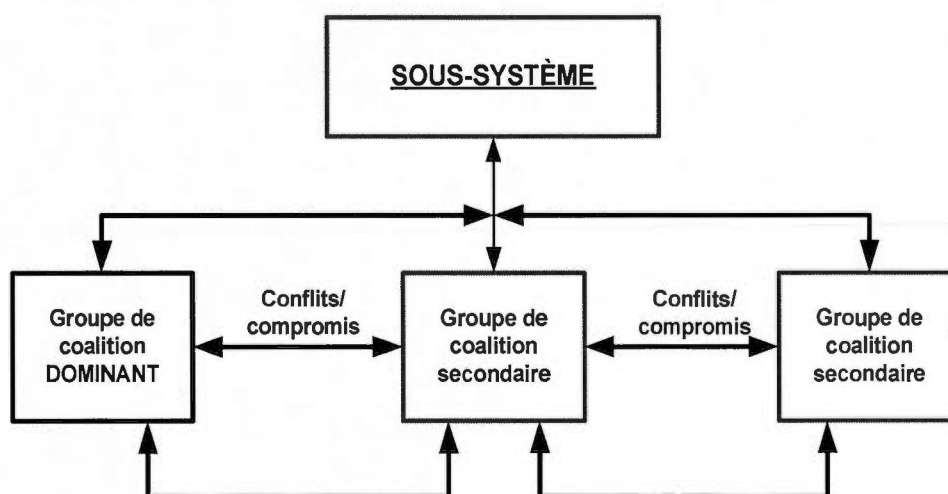
- Les villes (élus)
- Les services municipaux
- Les administrateurs municipaux
- Le gouvernement du Québec

**Intervenants périphériques**

- Les autres acteurs

Le deuxième élément nécessaire à la conception du modèle se situe dans la partie supérieure de la figure 2, reproduite plus bas. Il s'agit cette fois des coalitions de causes constituées des acteurs identifiés plus haut qui se sont regroupés selon des systèmes de croyances particuliers auxquels ils adhèrent.

**Figure 5**  
Extrait no 2 du modèle de coalition de causes

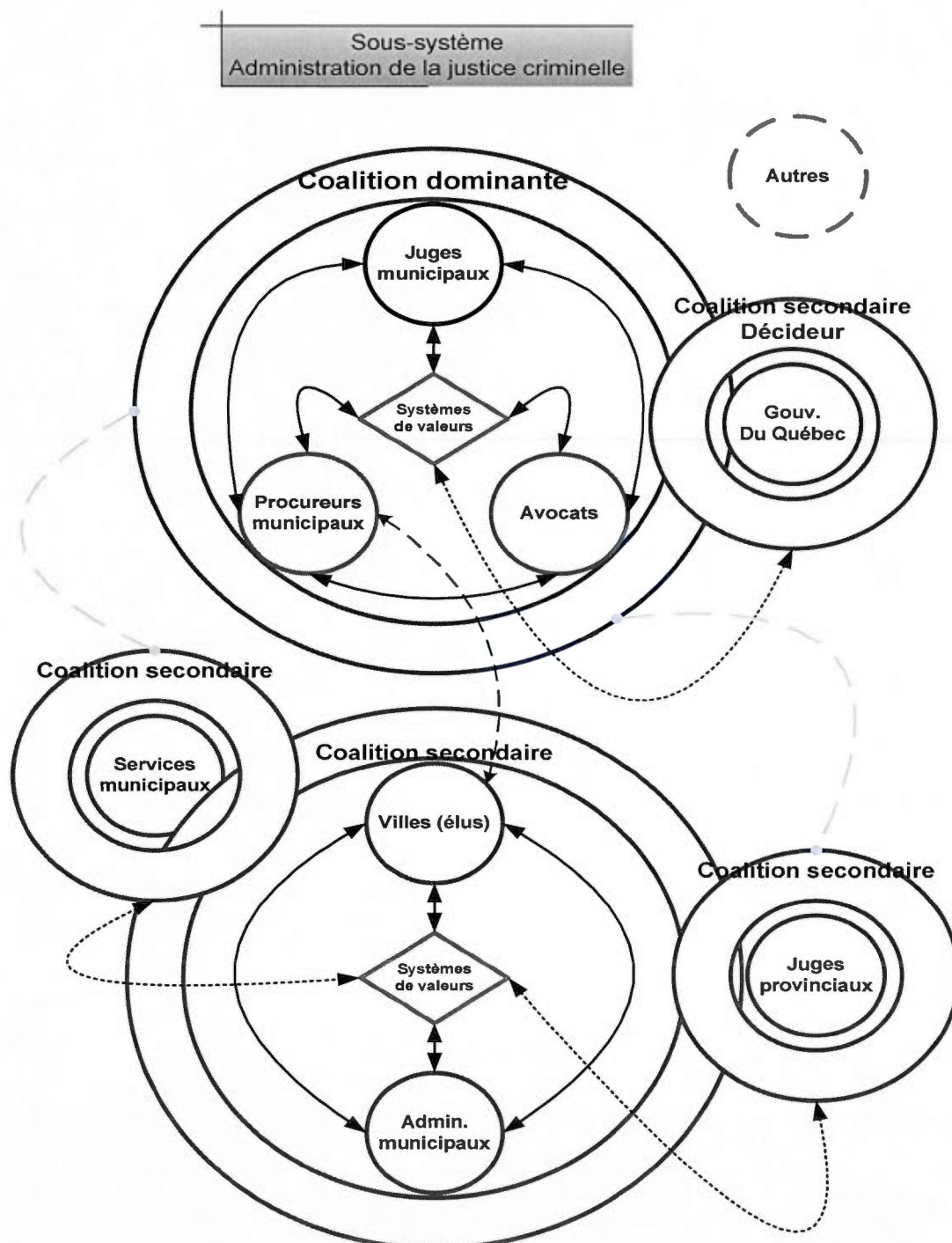


Sources : représentations de l'auteur du modèle de l'« *Advocacy Coalition framework* » de P. Sabatier.

L'analyse de la prise de position des groupes d'acteurs et de leur argumentation au cours de la période couverte par la présente étude, a permis d'identifier les différents groupes de coalitions qui interagissent dans le sous-système à l'intérieur duquel évolue la politique d'administration municipale de la justice criminelle au Québec et de noter les principales transformations qu'ils ont subi le cas échéant. Nous reviendrons plus en détail sur ces coalitions, mais pour le moment retenons que le modèle repose sur une dynamique entre une coalition dominante, formée des groupes d'acteurs « juges municipaux », « procureurs municipaux » et « avocats », et quatre coalitions secondaires.

Il est maintenant possible d'illustrer le sous-système d'administration municipale de la justice criminelle en se fondant sur le modèle d'analyse de Sabatier. La figure qui suit présente ce sous-système conformément aux résultats de notre analyse.

**Figure 6**  
Sous-système – Administration municipale de la justice criminelle



Sources : adaptation de l'auteur pour l'illustration des résultats obtenus.

Suivant les observations retenues de l'analyse documentaire présentée au chapitre précédent, il est possible de déterminer que la coalition dominante dans le sous-système qui nous préoccupe est composée des juges municipaux, des procureurs municipaux ainsi que des avocats en général. Leurs prises de position à l'égard de l'administration de la justice criminelle par les municipalités sont identiques et se sont maintenues au cours des quatre périodes ayant fait l'objet de l'analyse. De plus, le contenu de leur argumentation respective est également très semblable ce qui laisse croire à une forme de partage de valeurs leur permettant ainsi d'adhérer à un même système de croyances. Comme le décrit Sabatier, cette coalition dominante défend, au moment opportun, les éléments fondamentaux du programme qu'elle a contribué à mettre en place ou à maintenir en place. C'est précisément ce que font les acteurs de notre coalition principale. La politique existe, elle est en place, mais dès qu'elle est menacée, ces groupes d'acteurs lèvent les boucliers. Comme leur position est dominante, les éléments fondamentaux de la politique, liés au noyau dur de leur système (*deep core*) de croyances, ne sont jamais renversés. Rappelons que selon Sabatier, ces « *deep core* » sont rarement affectés dans les processus de changement de politique. Ce sont plutôt le noyau mou (*policy core*) et les aspects secondaires (*secondary aspects*) des systèmes de croyances qui subissent les changements. C'est ce qui s'est produit ici. Il y a eu effectivement des ajustements à la politique (le versement d'une compensation financière pour le traitement des causes de violence conjugale et le retrait de la juridiction criminelle élargie à la Cour municipale de Montréal en sont des exemples), mais rien d'assez sérieux pour prétendre avoir déstabilisé le noyau dur des groupes de la coalition dominante. Mentionnons en terminant sur ces groupes d'acteurs, qu'un lien a pu être établi entre les procureurs municipaux et les villes (élus) étant donné la participation de l'APCMQ au rapport du comité multipartite de l'UMQ. Il s'agit d'un lien d'affaires qui ne correspond pas nécessairement au système de croyances de l'un et l'autre, mais avec lequel l'association des procureurs doit composer dans l'intérêt de ses membres.

Tout comme les juges provinciaux et les services municipaux, le gouvernement du Québec constitue une coalition secondaire à lui seul et possède donc son propre système de croyances. Il a la particularité de jouer également le rôle de décideur dans le cadre de la présente politique, puisque ce sont uniquement les représentants du ministère de la Justice qui



sont intervenus et que c'est justement ce ministère qui détermine les orientations en matière d'administration de la justice. Enfin, il s'insère en partie dans la coalition dominante puisqu'il partage certains éléments de son système de croyances. Les prises de position de cet acteur ainsi que plusieurs des arguments composant son discours permettent de croire, en effet, qu'il est attiré par les convictions de la coalition dominante.

Les juges provinciaux ont déjà été associés au système de croyances de la coalition dominante au cours de la première période de l'analyse. Un trait plus pâle les relie pour signaler ce lien qui a déjà existé entre elles. C'est en 2000 qu'ils se sont éloignés de celle-ci, pour adopter une position beaucoup plus près du système de croyances des villes (élus) et des administrateurs municipaux. C'est la raison pour laquelle cette coalition des juges provinciaux, s'insère partiellement dans la coalition des « villes (élus) » et « administrateurs municipaux ». Le contenu du discours de ces groupes d'acteurs révèle quelques points communs, notamment quant aux nombreuses incohérences dans l'organisation du système judiciaire, dans la disponibilité de certains services et dans l'application du droit. Une différence importante subsiste toutefois quant à la prise de position de ces groupes d'acteurs et qui explique en partie qu'ils ne peuvent former une seule et même coalition. En effet, la magistrature provinciale est d'avis que la juridiction criminelle devrait lui être totalement attribuée et affirme indirectement que les cours municipales devraient disparaître (on verra en conclusion que l'opinion de ce groupe d'acteurs a continué à évoluer dans ce sens depuis 2000), alors que les deux autres groupes d'acteurs ne réclament pas la disparition des cours municipales, mais suggèrent plutôt de se départir uniquement de la juridiction criminelle à moins de recevoir une juste compensation pour le traitement de ces affaires.

De plus, la fusion parfaite de ces deux coalitions est difficilement envisageable pour le moment puisque la magistrature ne fait aucune place à l'argumentation de type administratif que l'on retrouve dans les interventions des villes (élus) et des administrateurs municipaux (les aspects budgétaires et de coûts/bénéfices par exemple). Pour la magistrature, les questions d'ordre financier devraient être traitées en marge des questions relatives à l'administration de la justice, ce qui ne serait pas le cas, à ses yeux, dans les municipalités et leurs cours municipales. Les valeurs diffèrent donc sur des questions importantes qui



affectent le noyau dur de chacun des systèmes de croyances : pour les uns, la justice et les valeurs qui en découlent passent avant l'argent (la justice n'a pas de prix !), pour les autres, la justice et ses valeurs sont indissociables de l'argent (la justice peut être au moins neutre financièrement, mais elle a également un coût important dans certaines matières qui doit être compensé, le cas échéant, de façon à s'assurer que tous les citoyens qui bénéficient des mêmes services de justice, contribuent équitablement pour l'obtention de ces services). La réconciliation totale de ces deux systèmes est donc peu probable.

Il en va autrement des services municipaux. Évidemment, fortement influencé par un porte-parole juriste dans la deuxième série de documents, ce groupe d'acteurs a d'abord semblé être en parfaite harmonie avec le système de croyances de la coalition dominante. Tant dans la prise de position qu'en ce qui concerne les éléments de l'argumentation, ces coalitions convergeaient en tous points. Par ailleurs, comme souligné à quelques reprises, l'adhésion des représentants des directeurs de police au contenu du rapport du comité multipartite de l'UMQ en octobre 2002 et l'intervention du SPVM concernant les dossiers de violence conjugale traités à la Cour municipale de Montréal en juin 2003, ont rapproché énormément le système de croyances des services municipaux de celui des villes (élus) et des administrateurs municipaux. Étant donné la nature de chacun de ces groupes d'acteurs qui, professionnellement sont très liés, ce dernier rapprochement et même l'éventuelle fusion de ces deux coalitions secondaires paraissent beaucoup plus naturels. Il existe une dynamique entre ces trois groupes d'acteurs à cause d'une certaine forme de dépendance. Les trois ne peuvent pas fonctionner chacun de leur côté. Par conséquent, les systèmes de croyances tendent à se rapprocher et même à se fondre pour ne former qu'une seule et unique coalition secondaire. Donc, comme dans le cas des juges provinciaux, un trait plus pâle relie la coalition dominante à la coalition secondaire des services municipaux pour souligner qu'elles ont déjà partagé des valeurs semblables, bien qu'elles soient aujourd'hui dissociées l'une de l'autre.

La dernière coalition secondaire du sous-système englobe les villes (élus) ainsi que les administrateurs municipaux. Soulignons le lien de dépendance fonctionnel qui existe entre ces deux groupes d'acteurs et que la structure générale de leur argumentation respecte

globalement le même schème. Les prises de position se sont plus clairement rapprochées au cours des séries de documents III et IV. La période concernée par la deuxième série de documents semble présenter quelques divergences, cette situation peut résulter du contexte très particulier de l'année de transition dans laquelle étaient plongées plusieurs municipalités. Les élus ou les principaux porte-parole des municipalités qui se situaient dans ce contexte (les comités de transition par exemple) sont peu intervenus sur la question des cours municipales laissant le champ libre aux gestionnaires de cours qui ont effectivement pris leur place dans le processus de consultation du mandataire du gouvernement. À défaut d'avoir un mandat vraiment clair, les interventions qu'ils ont produites ne l'ont jamais été au nom des municipalités, mais bien en leur qualité d'administrateurs de cours et les éléments de leur discours portaient principalement sur l'organisation matérielle des futures cours municipales sans qu'il y ait eu véritablement de prise de position précise sur la question de la juridiction. Évidemment, tous ont plaidé pour conserver une cour ou un point de service dans leur ville (qui allait devenir un arrondissement) avec implicitement les mêmes juridictions et donc en faveur de la stabilité. L'argumentation des administrateurs municipaux au cours de cette deuxième période doit être interprétée avec certaines réserves étant donné d'une part, la confusion organisationnelle qui régnait dans plusieurs municipalités, et d'autre part, les facteurs émotifs qui ont pu affecter ce groupe d'acteurs qui, pour la plupart, voyaient disparaître le milieu de travail dans lequel ils oeuvraient depuis de nombreuses années.

Les acteurs « autres » sont en retrait et ne font partie d'aucune coalition. On l'a vu, leur présence ainsi que leur impact ont été à peu près nuls dans le débat sur l'administration de la justice criminelle par les municipalités au cours des périodes ayant fait l'objet de la présente analyse. Compte tenu de leur degré d'implication, il est impossible de dégager des éléments nous permettant de les placer dans un système de croyances particulier à l'égard de la politique qui nous intéresse et, par conséquent, de leur attribuer une coalition quelconque. Cette absence de certains acteurs de la société civile ou du public en général, conduit toutefois à traiter de la théorie des élites dont il est également question dans la problématique du départ.

Posons un regard sur la composition des acteurs présents dans cette modélisation du sous-système relatif à la politique de décentralisation de l'administration de la justice criminelle vers les municipalités. On remarque d'abord leur relativement petit nombre. Si on exclut les intervenants périphériques (groupe « autres »), seulement 8 groupes d'acteurs sont intervenus. Parmi ceux-ci, deux groupes sont composés de juges (provinciaux et municipaux), deux autres d'avocats (avocats et procureurs municipaux); l'un est composé de représentants du gouvernement étroitement liés, par ailleurs, au milieu juridique puisqu'ils proviennent essentiellement du ministère de la Justice (aucun représentant des ministères de la Sécurité publique ou des Affaires municipales, sauf une participation discrète de ce côté dans le processus de consultation et la rédaction du rapport du mandataire du gouvernement en 2001) et trois sont composés d'acteurs étroitement liés à la fonction publique municipale et qui en font même partie dans la majorité des cas (administrateurs municipaux, villes (élus) et services municipaux). Au-delà des frontières qui séparent ces groupes ou ensembles d'acteurs, on doit également souligner la concentration de juristes parmi les porte-paroles ou les rédacteurs d'opinions ou d'argumentations. Ces derniers représentent 68 % de tous les rédacteurs d'interventions analysées dans le présent mémoire. De plus, remarquons que plusieurs administrateurs municipaux qui se sont manifestés dans le débat, même s'ils ne sont pas juristes, exercent toutefois leurs principales activités dans les cours municipales et demeurent très près de la communauté juridique (au point, par exemple, d'être invités à participer à certains comités du Barreau de Montréal ou du Barreau du Québec). Enfin, il est également utile de rappeler les nombreux liens entre plusieurs interventions dont le dénominateur commun est le rédacteur ou le porte-parole. On n'a qu'à penser au juge Bessette dont l'influence a atteint 8 interventions et plus de 70 arguments favorables à l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales. Ces liens sont plus nombreux entre les trois groupes d'acteurs de la coalition dominante.

Ce portrait est donc assez révélateur en ce qui concerne les participants au débat. On constate effectivement qu'un faible nombre d'acteurs influence la politique relative à l'administration de la justice criminelle par les municipalités et que la population en général n'intervient pas. Les groupes sociaux et les médias sont peu, pour ne pas dire pas, interpellés ou intéressés par cette question de même que les victimes d'actes criminels ou les accusés eux-mêmes,

principaux bénéficiaires des services de justice rendus par les tribunaux. Les acteurs sont en fait des spécialistes majoritairement issus du milieu juridique, avocats ou juges pour la plupart. Un petit nombre d'acteurs non juristes, mais près de la communauté juridique, intervient également et accède au sous-système et à l'une ou l'autre des cinq coalitions de causes qui y interagissent (c'est le cas, par exemple, des administrateurs de cours municipales qui ne sont pas nécessairement juristes, mais qui œuvrent parmi eux quotidiennement). Le débat a donc été limité à un cercle restreint de spécialistes des tribunaux dont l'expertise et, pour la majorité d'entre eux, l'existence, dépendent étroitement de la survie de ces organismes. Juges, avocats, procureurs, greffiers ou directeurs de services judiciaires ont probablement plus de réticence à remettre en question l'institution qui justifie leur propre existence, alors que la présence d'intervenants sociaux, par exemple, aurait pu remettre en cause la criminalisation du type d'infractions actuellement dirigées vers les cours municipales ou encore inspirer une façon novatrice de disposer de cette criminalité, ailleurs que dans l'enceinte conservatrice d'une cour de justice.

Enfin, notons l'absence d'un élément important du modèle original de coalition de causes soit celui des intermédiaires ou « *policy brokers* ». Rappelons qu'il s'agit d'acteurs qui ne sont pas rattachés à l'une ou l'autre des coalitions de causes et qui cherchent à favoriser les compromis entre celles-ci. Or, l'analyse n'a pas permis de détecter la présence de tels acteurs dans le sous-système faisant l'objet de l'étude. Certains acteurs en particulier ont joué un rôle important dans le processus politique et leurs nombreuses interventions ont très certainement influencé le débat. On peut penser ici au juge Jean-Pierre Bessette du côté des juges municipaux et du directeur du contentieux du service de police de la Ville de Montréal du côté des services municipaux, qui sont intervenus à plusieurs reprises et à plusieurs endroits. Ces acteurs ne peuvent cependant pas être considérés comme des intermédiaires comme le prévoit le modèle de Sabatier puisqu'il ne s'agit pas d'individus neutres dans le sous-système. Leur discours est constitué essentiellement d'arguments de la coalition dominante et l'objectif de leur prise de position est de faire prévaloir le système de croyances au cœur de cette coalition. Les intermédiaires doivent jouer un rôle d'arbitre entre les coalitions pour favoriser les compromis. Ce n'est pas le rôle que se sont donné ces deux acteurs. Ils ne sont que des promoteurs de la pensée dominante et ne tiennent pas compte des



arguments des coalitions secondaires si ce n'est que pour les réfuter. Les responsables du groupe de travail sur les cours municipales à la fin des années « 80 » ou le mandataire du gouvernement nommé dans le cadre de la réorganisation municipale en 2001 auraient également pu être considérés comme des acteurs intermédiaires potentiels. Puisqu'ils devaient consulter différents intervenants et recommander au ministre de la Justice du Québec certaines orientations concernant les cours municipales, ces acteurs auraient pu agir en toute neutralité par rapport aux coalitions de causes en place et mener les intervenants vers les compromis nécessaires à la stabilité du sous-système. Toutefois, les acteurs en question étaient encore une fois des spécialistes provenant du secteur de la justice et l'analyse de leur intervention a conduit à les identifier à une coalition en particulier. Les documents qu'ils ont soumis n'ont pas permis de déceler la neutralité qui caractérise les acteurs intermédiaires ni les efforts de médiations pour rapprocher les tenants de positions opposées. Bref, si de véritables intermédiaires sont intervenus à différents moments dans le débat portant sur l'administration municipale de la justice criminelle, leur discrétion a été telle, qu'ils ont échappé à l'analyse documentaire entreprise dans la présente étude.

Le modèle d'analyse par coalitions de causes ou l'« *Advocacy Coalition Framework* » a permis d'identifier les principaux groupes qui ont influencé ou tenté d'influencer la politique d'administration municipale de la justice criminelle au Québec et surtout, au fil du temps, la façon dont ils se sont organisés pour défendre ou défier cette politique. Ces regroupements qui prennent la forme de coalitions de causes, sont au nombre de cinq et ont été identifiés précédemment dans ce chapitre. Le modèle a aussi été utile pour structurer l'argumentation des acteurs autour des systèmes de croyances particuliers à chacune de ces coalitions de causes. Le noyau dur de ces systèmes de croyances, le « *deep core* », correspond aux valeurs qui sous-tendent l'argumentation des acteurs qui y adhèrent. Ainsi, il est possible de constater que le discours des acteurs de la coalition dominante est très axé sur la logique territoriale dans la prestation des services de justice municipaux en matière criminelle. Ils insistent, par exemple, sur le caractère local ou urbain des infractions criminelles traitées dans les cours municipales, sur l'importance d'ajuster le service en fonction de particularités socio-économiques locales ou encore sur la justice de proximité. À l'opposé, les coalitions secondaires adoptent plutôt une logique sectorielle à l'égard de ce même service et appuient



notamment leur argumentation sur l'uniformité de la justice, la cohérence dans l'application de la loi et sur la disponibilité et l'universalité des programmes en place dans les différents tribunaux. Enfin, le modèle a permis de déterminer les événements qui ont affecté l'évolution de la politique entre 1988 et 2005. En effet, Sabatier mentionnait que, pour ébranler le sous-système et revenir sur le processus d'élaboration de la politique, un événement d'envergure devait se produire, car les coalitions secondaires n'y parvenaient à peu près jamais propulsées uniquement par leur système de croyances. Ainsi, suite aux élans de décentralisation de la justice criminelle à la fin des années « 80 », provoqués par des acteurs de la coalition dominante de l'époque et par les autorités décisionnelles elles-mêmes, des remises en question de la politique ont été tentées par la Ville de Montréal et les juges de la Cour du Québec, sans résultats toutefois, puisqu'ils ne faisaient pas ou plus partie de la coalition dominante. C'est probablement la réorganisation municipale de 2000 qui a ouvert les portes aux coalitions secondaires pour ramener certains aspects de la politique à l'agenda, jouant ainsi le rôle d'événement déclencheur tel que le décrit Sabatier dans son modèle.

Ce modèle présente cependant des faiblesses. Tout d'abord, il apporte peu d'éclaircissement sur la prise de décision (ou l'absence de décision) à l'égard de la politique. Les groupes d'acteurs qui se confrontent pour le maintien ou les transformations de la politique sont identifiés dans les coalitions de causes et le modèle, on l'a vu, permet de bien saisir les motivations qui les animent de part et d'autre ainsi que les systèmes de valeurs sur lesquels ils s'appuient pour faire valoir leurs points de vue. Toutefois, l'étape de la prise de décision, telle qu'on la retrouve dans le modèle par étapes de Jones mentionné au chapitre deux, est totalement ignorée par le modèle. En fait, en comparant le modèle de Sabatier et celui de Jones, on peut constater que le premier de ces modèles correspond presque en totalité aux deux premières étapes du second modèle qui en compte cinq. Dans le présent cas, compte tenu de l'activité des coalitions de causes à certains moments dans le sous-système de la politique d'administration municipale de la justice criminelle, des décisions ont ou n'ont pas été prises à l'égard de cette politique. Le lien entre la dimension dynamique du modèle dans le processus de changement des politiques publiques et la prise de décision dans ce processus semble manquant. On n'explique pas, par exemple, l'absence de décision du gouvernement

sur les juridictions des cours municipales à la suite du dépôt du rapport de son mandataire en mai 2002 à l'occasion duquel toutes les coalitions du sous-système s'étaient manifestées.

De plus, les auteurs Bergeron, Surel et Valluy<sup>98</sup> ont noté quelques autres lacunes du modèle de coalitions de causes dont certaines sont pertinentes dans la présente étude. Ces auteurs indiquent que ce modèle ne permet pas d'expliquer la façon dont les acteurs forgent leurs convictions, les maintiennent, les modifient et même dans certains cas, les abandonnent. Par exemple, dans notre étude il est effectivement difficile, à partir du modèle, d'expliquer le revirement dans la prise de position des juges de la Cour du Québec au cours des années « 80 » ou encore celui de la Ville de Montréal à partir de 2003. Ce sont des éléments ou événements étrangers au modèle qui ont permis une tentative d'explications à l'égard de ces deux situations. Ils reprochent aussi à Sabatier de soutenir que les croyances structurent les intérêts des acteurs sans tenir compte des jeux de pouvoir, de systèmes de financement, de rôles, de pratiques et de normes qui peuvent susciter des intérêts particuliers à l'intérieur d'une coalition de causes. Ces intérêts propres à différents acteurs, peu importe leur nature, peuvent influencer la conviction qu'ils nourrissent à l'égard de certaines croyances. Dans les faits, on peut penser à l'Association des procureurs de cours municipales du Québec qui, dans notre modèle, adhère au système de croyances de la coalition dominante, mais leurs liens d'affaire avec les municipalités les attirent à certains moments vers la coalition secondaire formée des villes (élus) et des administrateurs municipaux. De la même façon, les procureurs et les juges de la Cour municipale de la Ville de Montréal sont fort probablement conscients que l'abandon de la juridiction criminelle signifie qu'un nombre important de postes seront abolis et qu'à l'inverse, l'étendue de cette juridiction dans leur cour équivaut à un plus grand nombre de postes. De tels intérêts ont certes une influence sur les prises de position et l'argumentation de ces acteurs, mais le modèle ne peut établir une telle affirmation. Enfin, les trois auteurs reprochent aussi l'absence d'explication quant à la présence ou l'absence de coalition dans un sous-système. Or, l'absence de certains acteurs tels que les groupes sociaux ou le public en général a été notée à quelques reprises dans le sous-système qui fait l'objet de la présente étude. Rien dans le modèle de coalitions de causes ne permet en effet d'expliquer ce fait. Soulignons, par ailleurs, que les raisons concernant la présence ou l'absence

---

<sup>98</sup> Bergeron, H., Surel, Y., Valluy, J.. 1988, loc.cit

d'acteurs dans le processus d'élaboration d'une politique publique est l'une des préoccupations de l'analyse selon le modèle par étapes de C. Jones. Comme il a été mentionné au chapitre 2, la deuxième phase de ce modèle, la formulation d'une solution ou d'une action, accorde beaucoup d'importance aux acteurs, à leurs modes d'intervention et leurs stratégies, mais aussi à leur participation ou leur absence dans le processus.

Bref, la modélisation de la politique d'administration municipale de la justice criminelle à partir du modèle théorique d'analyse par coalitions de causes a permis d'illustrer et de décrire les principales coalitions présentes dans le sous-système de cette politique ainsi que les mutations qui se sont produites à l'intérieur de celui-ci entre 1988 et 2005. Les intervenants du domaine judiciaire, « juges municipaux », « avocats » et « procureurs municipaux », partagent un système de valeurs communes qui les unit dans la coalition dominante dans le modèle. Le gouvernement du Québec, seul dans une coalition secondaire, partage des valeurs communes avec ces derniers et tend à se rapprocher de cette coalition. Le groupe des « services municipaux » et celui des « juges provinciaux », formant chacun une coalition secondaire distincte, partageaient au départ le système de croyances des intervenants du domaine judiciaire duquel ils se sont éloignés au cours de la période couverte par l'étude. Leurs valeurs respectives ont plutôt eu tendance à se fondre à celles sur lesquelles repose la dernière coalition secondaire constituée des groupes « villes (élus) » et « administrateurs municipaux ».

Les participants au débat sur cette politique se sont avérés essentiellement des spécialistes des secteurs de la justice et des municipalités. Les intervenants sociaux ou le public en général de même que les bénéficiaires directs des services de justice tels que les victimes d'actes criminels ou les accusés, en sont absents. Le modèle de Sabatier, on l'a vu, ne permet pas de fournir d'explications relatives à la présence ou l'absence de ces acteurs.

On signale aussi l'absence d'acteurs intermédiaires. Ces acteurs, qui ne sont identifiés, en principe, à aucune cause et qui occupent une position de neutralité dans le débat, aspirent à limiter les conflits entre les coalitions de causes et trouver des solutions raisonnables dans le processus de changement des politiques. Ces arbitres du sous-système ne sont pas

obligatoires au fonctionnement du modèle, mais leur absence peut soulever des interrogations. Est-ce que cela dépend du nombre restreint d'acteurs présents dans le sous-système, à leur qualité de spécialistes ou encore au fait qu'ils soient, pour la plupart, près de l'autorité décisionnelle ? Ce ne sont que des spéculations, mais est-ce que l'une d'elles peut expliquer cette absence ? Les aspects théoriques du modèle ne permettent pas de répondre. Peut-être est-ce seulement que ce travail d'arbitrage est à ce point subtil ou transparent qu'il a tout simplement échappé à l'analyse !

Dans l'ensemble, le modèle a démontré son utilité particulièrement en ce qui concerne l'identification du noyau d'acteurs ayant dominé le débat sur la politique québécoise d'administration de la justice criminelle entre 1988 et 2005, de leurs alliances en coalitions de causes reposant sur des systèmes de valeurs communes et de l'évolution de leurs prises de position et de leur argumentation. Pour comprendre comment ces coalitions se sont formées et comment leurs discours a pu influencer la politique en question, le modèle impose une analyse rigoureuse du contenu de l'argumentation de tous les acteurs présents ce qui permet aussi de distinguer certains courants qui ont pu les influencer. Par ailleurs, les processus de prise de décision (ou de non-décision), les raisons qui peuvent expliquer la présence ou l'absence de certaines coalitions et les possibilités que des intérêts particuliers à certains acteurs altèrent leurs valeurs profondes sont laissés de côté dans ce modèle. Le modèle par étapes de Jones aurait possiblement été plus utile pour disposer des deux premiers de ces aspects.

## CONCLUSION

Les fondements de l'organisation judiciaire en matière criminelle sont enchâssés dans la Constitution canadienne depuis la Confédération de 1867. Le partage des compétences qui y est prévu en cette matière est plutôt simple. Le Parlement obtient le pouvoir de légiférer, alors que les législatures possèdent celui d'administrer la justice, notamment par la création et l'organisation de tribunaux. Toutes les provinces assurent elles-mêmes l'administration de la justice criminelle sur leur territoire respectif conformément à ce partage. Seul le Québec, toutefois, a choisi une façon de faire différente. En effet, en procédant à la création d'un réseau de cours municipales dans son organisation judiciaire, le gouvernement de cette province a décidé de décentraliser en partie cette mission de l'État dans certaines municipalités.

La politique québécoise d'administration municipale de la justice criminelle constitue donc un modèle original au Canada. Le sujet du présent mémoire concerne cette politique et plus spécifiquement le débat récent ayant porté sur celle-ci, débat qui, comme il a été mentionné dès l'introduction, s'est développé à la fois sous l'angle sectoriel (la justice) et sous l'angle de l'administration territoriale (les municipalités).

Les cinq chapitres de ce mémoire présentent une analyse structurée de cette politique, particulièrement en ce qui concerne les acteurs et l'évolution de leurs prises de position et du contenu de leur argumentation. Le cadre institutionnel et la problématique ont d'abord permis de préciser l'origine des cours municipales au Québec et le contexte social et économique qui prévalait dans les grands centres urbains au moment de leur apparition. Un portrait plus récent de l'évolution de ces tribunaux mis en parallèle avec l'évolution de la desserte policière par des corps de police municipaux a démontré d'une part, un lien important entre les politiques en matière de justice et celles en matière de sécurité publique, mais également l'apparition récente, entre 2000 et 2002, d'un point tournant dans l'évolution de la politique d'administration municipale de la justice criminelle au Québec. Il semble que



les importantes réorganisations municipales au passage du XXI<sup>e</sup> siècle et les réformes entreprises au ministère de la Sécurité publique aient bousculé les principaux acteurs concernés par l'administration de la justice criminelle réactivant ainsi un débat plus ou moins latent depuis le début des années « 90 ». Les fondements du discours des acteurs dans ce débat ont repris certains éléments du discours d'un mouvement de réforme qui s'élevait au moment même où les premières cours municipales étaient créées, le mouvement hygiéniste pour qui la réussite du développement urbain passait aussi par la santé morale des citoyens et par la lutte à la criminalité. De plus, ces mêmes acteurs ont sans doute adhéré aux principes de territorialité (politico-administratifs) dans la prestation de services publics, axés sur des services à la carte plus ou moins modulés en fonction des besoins des populations locales. D'autres groupes d'acteurs ont été plutôt inspirés par des idées néolibérales basées sur les coûts, les bénéfices et la rentabilité dans l'exercice d'une activité. La logique sectorielle (Justice) dans la prestation des services publics a semblé aussi occuper une place importante pour ces mêmes groupes d'acteurs.

Le cadre théorique et méthodologique est venu ensuite préciser, dans un premier temps, la définition de concepts fondamentaux dans l'étude, soit ceux de « politique publique » et de « décentralisation ». Il est important de retenir ici que la décentralisation, dont il est question en matière d'administration de la justice criminelle, est en fait, selon les éléments théoriques extraits de l'ouvrage de V. Lemieux<sup>99</sup>, une délégation d'activités. Le modèle théorique retenu pour l'analyse de politique publique a aussi été présenté. Le modèle d'analyse par coalitions de causes de P. Sabatier ou l'« *Advocacy Coalition Framework* », centré sur les acteurs du processus d'élaboration ou de changement d'une politique, leur système de croyances et l'évolution de leurs alliances, de leurs prises de position et de leur argumentation. Un modèle fondé sur l'importance des facteurs cognitifs dans l'analyse de politiques publiques. La méthodologie suivie pour en arriver à appliquer ce modèle théorique a été clairement établie. Le territoire de l'étude s'étend (et se limite) aux frontières du Québec pour la période débutant en octobre 1988 et se terminant en mars 2005. La stratégie repose sur une approche essentiellement qualitative et réfère en grande partie à l'analyse documentaire supportée par un peu d'observation participante. Un total de 83 documents ont

---

<sup>99</sup> Lemieux, V.. 1997, op. cit

été recensés pour réaliser le présent mémoire. Ces documents contiennent une part importante du débat autour de la politique d'administration municipale de la justice criminelle entre 1988 et 2005. Il s'agit de la matière première pour la modélisation de cette politique en conformité avec le modèle théorique. La question et les hypothèses de recherche ont également été posées à cette étape.

La question qui comporte deux volets se pose comme suit : *« D'une part, le débat ayant porté sur cette politique entre 1988 et 2005 a-t-il eu pour effet de modifier le modèle québécois en matière d'administration de la justice criminelle et si oui, de quelle façon ? D'autre part, peu importe si la politique a subi ou non des transformations, quel est le noyau ferme d'acteurs qui se sont approprié le débat autour de cette politique et quelles sont les coalitions de causes qui se sont formées parmi eux tenant compte de leur prise de position, de la teneur de leur argumentation et des systèmes de croyances auxquels ils adhèrent ? ».*

Les hypothèses quant à elles se posaient ainsi : *« D'une part, on peut supposer que l'héritage du discours hygiéniste dont il a été question au chapitre précédent portant sur la nécessité de lutter contre le crime et l'immoralité dans les villes aurait transgressé les époques pour inspirer, à la fin du XX<sup>e</sup> et au début du XXI<sup>e</sup> siècle, le discours des acteurs supportant le maintien ou l'étendue du modèle québécois d'administration de la justice criminelle. À l'opposé, les acteurs qui s'élèvent contre ce modèle s'appuieraient sur un discours plutôt néolibéral soutenant ainsi que les villes n'auraient pas à intervenir dans ces matières tout en invoquant des arguments rationnels de coûts et bénéfices, non seulement en terme économique, mais également en terme de prestation et de disponibilité de services. D'autre part, posons l'hypothèse que le discours des acteurs sera représentatif de la confrontation des logiques sectorielle (Justice) et territoriale (politico-administrative) dans la prestation de services par les municipalités au Québec. Les partisans de la décentralisation du service devraient donc adhérer à la logique territoriale (politico-administrative) alors que les opposants devraient plutôt présenter une argumentation conforme à la logique sectorielle (Justice) étant donné que la justice fait partie des grandes missions de l'État. ».*

Plus de 400 arguments, extraits de 83 documents produits eux-mêmes par un nombre important d'acteurs, étaient disponibles pour tenter de répondre à ces questions et confirmer ou infirmer les hypothèses précédemment formulées en appliquant la méthode d'analyse par coalitions de causes. Une catégorisation des arguments et des acteurs a donc été nécessaire. Ainsi, cinq grandes considérations ont été retenues au chapitre des arguments. Il s'agit des considérations judiciaires, mixtes, administratives, socioculturelles et historiques et comparatives. Celles-ci ont également été divisées en 13 thèmes et 38 arguments types.

Quant aux acteurs, ils ont été regroupés en fonction de trois axes, soit l'axe des intervenants du domaine judiciaires qui regroupe les « juges municipaux », les « juges provinciaux », les « procureurs municipaux » et les « avocats », l'axe des intervenants politico-administratifs qui regroupe les « villes (élus) », « les services municipaux », les « administrateurs municipaux » et le « gouvernement du Québec », et enfin l'axe des intervenants périphériques qui regroupe un petit nombre d'acteurs (deux organismes sociaux et un membre des médias) et dont l'influence n'a pas été significative dans le débat.

Cette structure de l'argumentaire et des acteurs est l'élément de base à la modélisation du sous-système de la politique d'administration municipale de la justice criminelle selon le modèle d'analyse par coalitions de causes. Les systèmes de croyances de chacune des coalitions de causes, l'évolution des prises de position des acteurs et de leur discours au cours de la période d'étude, sont exprimés à travers celle-ci.

Avant d'en arriver à illustrer le modèle du sous-système de la politique faisant l'objet de la présente étude, une analyse détaillée de l'argumentaire et des acteurs, construite en fonction de la structure précédemment mentionnée, a été nécessaire. Les interventions des acteurs ont été séparées en quatre périodes distinctes correspondant à des événements qui ont alimenté la dimension dynamique du modèle de coalitions de causes dans le processus de changement ou de transformation de la politique. Ainsi, la période 1988-2000 correspond à l'engorgement des tribunaux relevant du ministère de la Justice, aux préoccupations financières et opérationnelles de plusieurs municipalités à l'égard du traitement des affaires criminelles dans les cours municipales ainsi qu'aux prises de position des juges provinciaux en ce qui concerne l'organisation judiciaire au Québec. Les périodes 2000-2001 et 2001-2002 sont

liées aux importantes fusions de municipalités qui ont eu lieu dans le cadre de la réorganisation du monde municipal, dont celles de Montréal, Québec, Longueuil et Gatineau. Enfin, la période 2003-2005 est marquée par le chantier sur la réingénierie de l'État entrepris par le gouvernement du Québec. L'examen de l'évolution des prises de position et de l'argumentation des acteurs à travers chacune de ces quatre périodes a permis d'observer les mutations qui se sont produites à l'intérieur de certaines coalitions de causes et, par conséquent, les transformations qu'a subies le sous-système de la politique d'administration municipale de la justice criminelle.

Rappelons, quant au contenu du discours des acteurs qui sont intervenus à un moment ou l'autre dans le débat, que l'importance de la proximité et de l'accessibilité de la justice, l'expertise des intervenants du système judiciaire municipal adaptée aux particularités d'une criminalité urbaine ainsi que la spécificité du milieu de vie des communautés locales, l'importance de maintenir un service à la clientèle performant et de qualité près des citoyens et la mission des cours municipales qui serait centrée sur la protection de la qualité de vie des citoyens et sur le contrôle et la prévention de la criminalité, constituent les principaux arguments qui ont été évoqués à l'appui du modèle québécois en matière d'administration de la justice criminelle. Quant au contenu de l'argumentation soutenant un vent de réforme de ce modèle, on y retrouve des arguments misant sur l'importance de l'uniformité et de la cohérence dans l'application de la loi et dans l'organisation et la prestation des services de justice, partout sur le territoire du Québec, sur des préoccupations relatives aux coûts, aux bénéfices et à la rentabilité de ces services dont des questions d'équité fiscale et enfin, sur l'amélioration des services aux citoyens, mais cette fois sous un angle sectoriel plutôt que territorial, c'est-à-dire que les bénéficiaires devraient avoir accès aux mêmes programmes et services de justice partout où ils se trouvent dans la province et non pas des accès qui diffèrent en fonction de l'offre et la demande locales.

L'évolution du discours des acteurs et de l'organisation municipale a donc permis d'obtenir suffisamment d'information pour tenter une modélisation de la politique québécoise d'administration municipale de la justice criminelle fondée sur le modèle théorique d'analyse par coalitions de causes de P. Sabatier. Ce modèle a démontré son utilité particulièrement en



ce qui concerne les interactions entre les groupes d'acteurs qui sont intervenus dans le débat sur la politique en question. Les acteurs et coalitions d'acteurs ont été identifiés et le modèle a permis d'illustrer le processus dynamique à l'intérieur du sous-système de la politique dans lequel évoluent ces coalitions. L'application de ce modèle aux observations a donc permis d'identifier la coalition dominante et la position qu'elle véhicule et qu'elle tente de protéger, ainsi que quatre coalitions secondaires, dont deux qui sont passées de l'orbite de la coalition principale à celle de la coalition secondaire formée des « villes (élus) » et des « administrateurs municipaux », au cours de la période concernée par la présente analyse. Le portrait se présente donc comme suit :

- Coalition dominante : « juges municipaux », « avocats » et « procureurs municipaux », dont la position est le maintien du *statu quo* à l'égard de la politique.
- Coalitions secondaires :
  - « gouvernement du Québec », dont la position se rapproche de celle de la coalition dominante.
  - « juges provinciaux », dont la position d'origine a migré du système de croyances de la coalition dominante vers un système de croyances autonome qui se rapproche maintenant de celui de la coalition secondaire formée des « villes (élus) » et des « administrateurs municipaux ». Ce groupe d'acteurs favoriserait le retour de l'ensemble de la juridiction criminelle à la Cour du Québec et ultimement l'abolition des cours municipales. L'argument principal est relatif à l'uniformité dans l'organisation, les services et l'application du droit.
  - « services municipaux », dont la position d'origine, comme celle des « juges provinciaux », a migré du système de croyances de la coalition dominante vers un système de croyances autonome qui se rapproche maintenant de celui de la coalition secondaire formée des « villes (élus) » et des « administrateurs municipaux ». À l'origine, le principal porte-parole de ce groupe étant un juriste très près des groupes de la coalition dominante, les discours et les prises de position étaient donc similaires. Maintenant, la prise de position n'est pas d'une clarté absolue, mais l'argumentation a tendance à suivre celles des acteurs qui sont, quant à leur statut professionnel, naturellement plus près de ce groupe.



- « villes (élus) » et « administrateurs municipaux », dont la position est l'octroi d'une compensation financière pour le traitement des dossiers en matière criminelle ou le transfert de cette juridiction vers la Cour du Québec. Les principaux arguments justifiant cette position sont relatifs au partage des responsabilités entre le gouvernement et les municipalités, l'équité fiscale et les problématiques liées à l'uniformité dans l'organisation, les services et l'application du droit.

On remarque également que les intervenants dans le débat sur la politique forment un cercle de spécialistes, composé en grande majorité d'acteurs du milieu juridique, juges et avocats, et quelques non juristes qui ont, par leur implication professionnelle, agréé aux valeurs ou principes fondamentaux qui régissent ce milieu. Même au gouvernement, le ministère de la Justice, évidemment très près du milieu des juristes, intervient plutôt seul sans apparemment se préoccuper des ministères de la Sécurité publique et des Affaires municipales qui pourraient certainement être intéressés aux processus de ce sous-système. Les victimes d'actes criminels et les accusés, principaux bénéficiaires des services de justice offerts par les tribunaux, ainsi que le public en général ou autres représentants sociaux sont exclus de ce cercle.

L'absence d'acteurs intermédiaires doit également être notée. Bien que des individus aient joué un rôle plus important que d'autres dans le débat, notamment au sein de la coalition dominante, ils ne possédaient pas le caractère de neutralité propre à ce type d'acteurs et n'ont pas joué le rôle d'arbitres entre les différentes coalitions du sous-système favorisant la recherche de compromis à l'égard de la politique. On pense ici au juge en chef adjoint de la Cour municipale de Montréal, au directeur du contentieux du service de police de la Ville de Montréal au moment de la fusion de cette municipalité, aux membres du groupe de travail sur les cours municipales à la fin des années « 80 » et au mandataire du gouvernement du Québec nommé dans le cadre de la réorganisation municipale en 2001. Il s'agit d'intervenants qui ont été clairement identifiés à la coalition dominante et qui n'ont fait que défendre et transporter l'argumentation de celle-ci sans vraiment tenir compte des idées mises de l'avant par les acteurs des coalitions secondaires. Ils ont en fait, alimenté les conflits entre leur coalition, la dominante, et les coalitions secondaires, alors que le rôle d'un intermédiaire, selon le modèle

de P. Sabatier, est justement de limiter ces conflits dans le but de proposer des solutions raisonnables dans le processus de changement des politiques. La présence de ces acteurs n'est pas essentielle au fonctionnement du modèle, mais leur absence peut certes être questionnée. Le nombre restreint d'acteurs dans le sous-système de la politique faisant l'objet de la présente étude, leur qualité de spécialiste du secteur de la justice ou leur proximité et même leur confusion, dans le cas d'une des coalitions secondaires, avec l'autorité décisionnelle, soit le ministère de la Justice du Québec, sont peut-être des éléments qui pourraient servir à expliquer cette situation. Les aspects théoriques du modèle d'analyse ne fournissent cependant aucune piste permettant de risquer une explication et c'est là l'une des quelques faiblesses du modèle de Sabatier.

Rappelons aussi que ce modèle d'analyse par coalitions de causes apporte peu d'éclaircissements sur la présence ou l'absence d'acteurs ou de coalitions de causes dans un sous-système ainsi que sur les mécanismes de prise de décision (ou l'absence de décision) lorsqu'un processus d'élaboration ou de changement de politique a été amorcé. Le modèle par étapes de C. Jones, qui porte une plus grande attention à ces aspects de l'analyse, aurait possiblement été d'une plus grande utilité pour, par exemple, expliquer l'absence des victimes d'actes criminels, des accusés, des groupes sociaux et du public en général à l'intérieur du sous-système de la politique d'administration municipale de la justice criminelle, ou encore l'absence de décision du gouvernement quant aux juridictions des cours municipales, à la suite du dépôt du rapport de son mandataire en mai 2002 à l'occasion duquel toutes les coalitions du sous-système s'étaient manifestées. Enfin, on reproche aussi au modèle de Sabatier d'ignorer que des intérêts propres à différents acteurs peuvent influencer la conviction qu'ils nourrissent à l'égard de certaines valeurs ou certaines croyances. Par exemple, dans la présente étude, le lien d'affaires que les procureurs de cours municipales, qui agissent à titre de travailleurs autonomes, entretiennent avec les municipalités est venu perturber, à au moins une occasion, leur adhésion au système de croyance de la coalition principale. De la même façon, le discours des juges municipaux et des procureurs syndiqués de la cour municipale de Montréal, conscients des abolitions ou des transferts de postes en jeu dans l'éventuel abandon de l'exercice de la juridiction criminelle dans leur tribunal, concorde avec un système de croyance compatible avec leur lien d'emploi.

Voilà donc ce que l'analyse de l'évolution récente de la politique québécoise d'administration municipale de la justice criminelle nous a révélé, plus particulièrement en ce qui concerne les coalitions d'acteurs ayant participé au débat autour de cette politique, à leur système de croyances, à leurs prises de position et au contenu de leur argumentation. Revenons maintenant aux deux volets de la question de recherche ainsi qu'aux hypothèses reproduites précédemment.

Le modèle québécois a-t-il subi ou est-il en voie de subir une transformation et si oui, dans quel sens ? Cette politique a-t-elle été ou sera-t-elle « québécoisée » (étendue du modèle à une plus grande échelle), « canadiennisée » (abandon du modèle et centralisation de l'administration de la justice criminelle au palier provincial) ou simplement consolidée (maintien du modèle et correction de quelques-uns de ses irritants) ? Il est possible de constater en fait, qu'au cours de la première des quatre périodes de l'analyse, soit du mois d'octobre 1988 à juin 2000, le modèle a été consolidé. Soucieux des préoccupations financières et opérationnelles des municipalités, mais s'enlisant dans un problème d'engorgement des tribunaux sous sa juridiction, le gouvernement du Québec a élaboré des protocoles d'entente sur la poursuite de certaines infractions criminelles devant les cours municipales permettant aux municipalités qui souhaitaient ainsi s'engager, de conserver la propriété des amendes imposées par leur cour dans les affaires criminelles qui y sont traitées. Le gouvernement tentait de cette façon de neutraliser les irritants identifiés par les municipalités et d'inciter un plus grand nombre d'entre elles à s'engager dans l'administration de la justice criminelle dans le but de décharger les tribunaux sous sa juridiction et de régler leurs problèmes d'engorgement. Les coalitions d'acteurs semblent avoir été unanimes sur cette orientation prise à l'égard de la politique. Comme le démontre le tableau 1 du premier chapitre, le nombre de cours municipales et la proportion de celles-ci qui exerçaient une juridiction criminelle sont demeurés stables durant cette période et le nombre de municipalités desservies par ces cours a même augmenté. C'est seulement vers la fin de cette période que la Ville de Montréal, la Ville de Shebrooke et les juges de la Cour du Québec se sont dissociés de la position dominante pour remettre en question le modèle québécois d'administration municipale de la justice criminelle.



Comme on a pu le constater, au cours des périodes subséquentes de l'analyse les différentes coalitions de causes ont été interpellées de façon assez importante à l'égard de cette politique particulière au Québec et surtout dans le cadre des nombreuses fusions municipales en 2001-2002. Cette imposante réorganisation municipale et la réforme de la carte policière implantée en 2001 par le ministère de la Sécurité publique du Québec, ont nécessairement été déterminantes dans la remise en question de la politique d'administration municipale de la justice. Toutefois, contrairement à la révision de la desserte policière qui a été effectivement implantée, cette politique n'a toujours pas concrètement évolué. Dans les faits, le tableau 1 démontre que le nombre de cours municipales a chuté entre 2000 et 2002, de même que la proportion de ces tribunaux qui exercent une juridiction criminelle. Cette situation ne découle cependant pas d'une transformation de la politique, mais constitue plutôt le résultat d'effets collatéraux à la suite des fusions municipales et de la mise en place de la politique du ministère de la Sécurité publique quant à la desserte policière. De plus, certains acteurs de coalitions secondaires, comme la Ville de Longueuil, ont concrétisé leur argumentation en cessant de traiter des affaires criminelles dans leur cour municipale.

Dans ce contexte, la politique d'administration municipale de la justice criminelle a été portée à l'agenda dans le cadre du chantier sur la réingénierie de l'État entamé par le gouvernement en 2003. Un cercle encore plus restreint de spécialistes a eu l'occasion de participer aux discussions sur l'invitation des représentants du ministère de la Justice et l'information disponible était de plus en plus rare. La proposition finale à cet égard aurait été déposée au ministre en mai 2005 et demeure toujours confidentielle, aucune décision n'ayant été prise à ce jour. Compte tenu de la grande influence de la coalition dominante à laquelle la Ville de Montréal semblait tendre à se rallier à compter de la fin de la troisième période de l'analyse, notamment en signant un protocole d'entente sur la poursuite d'infractions criminelles comme l'avaient fait un grand nombre de municipalités au début des années « 90 », et compte tenu également qu'il serait surprenant, dans le contexte politique et budgétaire actuel, que le gouvernement du Québec reprenne des responsabilités depuis longtemps déléguées aux municipalités, il serait surprenant que le modèle québécois d'administration municipale de la justice criminelle ait tendance à se « canadienniser ». Une éventuelle nouvelle consolidation du modèle québécois demeure d'actualité. Par ailleurs, si plusieurs municipalités imitent

l'initiative de la Ville de Longueuil et se retirent de la juridiction criminelle, le gouvernement pourrait tenter de « québécoiser » sa politique pour obliger les municipalités desservies par un corps de police municipal à traiter une partie des affaires criminelles commises sur leur territoire.

Le deuxième volet de la question de recherche porte sur l'identité du noyau ferme d'acteurs qui se sont approprié le débat sur la politique québécoise d'administration de la justice criminelle au cours de la période couverte par l'étude en tenant compte notamment, de leurs prises de position, de la teneur de leur argumentation et des systèmes de croyances auxquels ils adhèrent. Comme il a été démontré, seuls des spécialistes des secteurs de la Justice et des municipalités sont intervenus dans le débat sur cette politique entre 1988 et 2005. Une des faiblesses du modèle est illustrée par le vacuum théorique pour expliquer l'absence, dans ce débat, de groupes représentant les victimes d'actes criminels, les accusés, les groupes sociaux et le public en général. Des spécialistes ont, à certains moments, uni leurs voix face aux changements appréhendés à la politique et, en d'autres temps, se sont élevés les uns contre les autres à propos de ce même sujet. Toutefois, une coalition, dont le noyau formé des intervenants du domaine judiciaire est demeuré stable pendant les dix-sept années couvertes par la présente étude et a dominé le débat en terme d'influence sur le cours de la politique. Se référant au corpus hygiéniste dans le contenu de leur argumentation, ces acteurs ont adopté également une conception de ce service public fondée sur une logique territoriale (politico-administrative), comme le démontre les principaux arguments qu'ils ont évoqués et qui ont été rappelés précédemment dans la présente conclusion. Les trois groupes d'acteurs concernés, soit les « juges municipaux », les « procureurs municipaux » et les « avocats » partagent ces valeurs qui, par ailleurs, ne sont certainement pas exemptes de l'influence d'intérêts propres à chacun de ces groupes. On l'a vu précédemment, tant procureurs autonomes que procureurs syndiqués ont respectivement des liens d'affaires et d'emploi à maintenir, alors que les juges municipaux ont des postes à assurer. Pour ce qui est des autres avocats, ils partagent des fonctions et des valeurs professionnelles. Rappelons toutefois que l'identification des intérêts particuliers des acteurs constitue une des faiblesses du modèle de Sabatier.



Enfin, deux hypothèses portant plus particulièrement sur le contenu de l'argumentation des acteurs ont aussi été posées. D'une part, il était anticipé que le discours des acteurs favorables à l'administration municipale de la justice criminelle serait d'inspiration hygiéniste et confronté à un discours à tendance néolibérale formulé par les acteurs qui sont contre l'exercice de cette activité dans les villes. D'autre part, la seconde hypothèse concernait l'existence d'une confrontation des logiques sectorielles (Justice) et territoriales (politico-administrative) dans les discours des acteurs défavorable et favorable à l'exercice de la juridiction criminelle dans les tribunaux administrés par les municipalités. Les résultats obtenus nous permettent de confirmer la première hypothèse, mais la deuxième ne peut l'être qu'en partie.

L'analyse tend en effet à démontrer la présence de cette tendance moralisatrice du mouvement hygiéniste dans le discours des acteurs favorables à la décentralisation de l'administration de la justice criminelle. Ces acteurs considèrent que l'activité judiciaire criminelle locale est nécessaire à la protection de la qualité de vie des citoyens ainsi qu'au contrôle et à la prévention de la criminalité sur le territoire. Ce service serait rendu dans l'intérêt de tous les citoyens afin de leur assurer un milieu de vie paisible et sécuritaire (encore une fois, il s'agit de l'aspect moral et non biologique de l'idéologie hygiéniste). Ils réfutent les arguments de type néolibéral qui sont véhiculés essentiellement dans le discours de leurs adversaires qui sont contre l'exercice de cette activité par les municipalités. Pour ces derniers, la prestation de services de justice en matière criminelle doit être analysée en fonction de critères rationnels de rentabilité et d'équité tant du point de vue économique que du point de vue du contenu et de la qualité du service rendu. La question des coûts et des bénéfices reliés au traitement des dossiers criminels a été un élément majeur dans le discours de ces acteurs, particulièrement en termes budgétaire, comptable ou fiscal, mais également en terme de disponibilité et de qualité de cette activité offerte au bénéfice des citoyens. La première hypothèse a donc été confirmée par l'analyse du discours des acteurs.

Quant à la deuxième hypothèse, les acteurs favorables à la décentralisation de l'administration de la justice criminelle avancent, comme prévu, des arguments émanant de la logique territoriale. Ils soutiennent la nécessité d'une justice criminelle adaptée aux réalités

locales et près des citoyens sur un territoire particulier. Bref, des services de justice à la carte en fonction des besoins spécifiques d'une population donnée sur un territoire donné. Par ailleurs, ils tendent également à adopter le discours des opposants, soit celui de la logique sectorielle, puisqu'ils affirment aussi que la justice doit être rendue de la même façon partout dans la province et, surtout, qu'elle doit être accessible et disponible uniformément pour tous les citoyens. Ces préoccupations relatives aux risques d'incohérence dans la prestation de service de justice et à l'universalité de la « Justice », ressortent nettement du discours des acteurs en défaveur de l'administration de la justice criminelle dans les municipalités. Pour eux, il n'y a aucune ambiguïté; la justice doit être considérée comme une activité sectorielle guidée par des orientations dictées par le gouvernement du Québec afin d'assurer un service uniforme et disponible à l'ensemble des citoyens. Les acteurs « contre » viennent donc confirmer en partie la deuxième hypothèse compte tenu de la teneur de leur argumentation. Par ailleurs, ce sont les « pour » qui ne permettent pas de valider totalement cette hypothèse. En effet, leur discours suit les deux logiques à la fois plutôt, comme anticipé, que la seule logique territoriale (politico-administrative). Soulignons que ces acteurs, composant la coalition dominante, veulent maintenir le *statu quo* afin d'assurer la pérennité du sous-système qu'ils défendent. Les arguments en faveur d'une logique territoriale (politico-administrative) étaient donc inévitables. Par ailleurs, il leur est difficile d'admettre que la justice puisse potentiellement être rendue inégalement ou différemment d'un endroit à l'autre. Ils évoquent donc des préoccupations émanant de la logique sectorielle (Justice) qu'ils contournent toutefois en indiquant qu'elles peuvent être atténuées par la mise en place de différentes mesures assurant plus d'uniformité et de cohérence dans l'offre de services de justice et dans l'application du droit permettant ainsi de maintenir la prestation d'un service territorialisé. Leur discours est donc empreint d'éléments provenant des deux logiques pour justifier le maintien de l'administration de la justice criminelle dans les municipalités, ce qui infirme en partie la deuxième hypothèse.

Ainsi, la politique d'administration municipale de la justice criminelle est donc passée par un point tournant au début du XXI<sup>e</sup> siècle dans la foulée des fusions municipales et de la réforme de la carte policière. Sa remise en question a été débattue récemment dans le cadre du chantier sur la réingénierie de l'État et le résultat est actuellement bien gardé au bureau du

ministre de la Justice du Québec. Par ailleurs, compte tenu de l'influence de la coalition dominante dans le sous-système de cette politique et de la consultation et de la participation de ce noyau ferme d'acteurs spécialistes dans ce processus de réflexion, il semble que le modèle québécois d'administration décentralisée de la justice criminelle soit en place encore pour un certain temps.

## APPENDICE A

### TYPES D'INFRACTIONS CRIMINELLES SUSCEPTIBLES DE TRAITEMENT DANS DES COURS MUNICIPALES

---

- Action indécente
- Agression armée
- Appels indécents
- Appels téléphoniques harassants
- Conduite avec facultés affaiblies
- Conduite dangereuse
- Conduite pendant interdiction
- Cruauté envers les animaux
- Délit de fuite
- Emploi d'un document contrefait
- Entrave à un agent de la paix
- Évasion
- Exhibitionnisme
- Falsification de carte de crédit
- Fausse alerte d'incendie
- Faux document
- Faux-semblant
- Fraude
- Harcèlement criminel
- Infliger des lésions corporelles
- Intimidation
- Introduction par effraction
- Intrusion de nuit
- Méfait
- Méfait public
- Menaces
- Menaces de mort
- Nudité
- Obtention frauduleuse de transport
- Obtention frauduleuse de vivre et de logement
- Participation à un attroupement illégal
- Prétendre faussement être un agent de la paix
- Propos indécents
- Prostitution: sollicitation à des fins de...
- Recel
- Refus de l'alcootest
- Représentation théâtrale immorale
- Séquestration
- Supposition de personne
- Troubler la paix
- Tuer ou blesser des animaux
- Utilisation non autorisée d'ordinateurs
- Vagabondage
- Véhicule pris sans consentement
- Voies de fait
- Voies de fait avec lésions
- Voies de fait contre un agent de la paix
- Vol
- Infractions relatives à l'usage et à la possession d'armes à feu

Sources : modèle d'entente relative à la poursuite de certaines infractions criminelles devant les cours municipales entre le Procureur général du Québec et certaines municipalités, et UMQ, AGCMQ, APCMQ, Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, ADPQ, COMAC, *Rapport du Comité multipartite sur l'avenir des cours municipales*, 25 octobre 2002.



## APPENDICE B

### NOMBRE DE COURS MUNICIPALES EXERÇANT UNE JURIDICTION CRIMINELLE EN 2000 ET 2002

---

COURS MUNICIPALES EXERÇANT LA JURIDICTION CRIMINELLE  
2000

Anjou  
Asbestos  
Beaconsfield  
Beauharnois  
Blainville  
Boisbriand  
Boucherville  
Brossard  
Candiac  
Chambly  
Châteauguay  
Côte-Saint-Luc  
Deux-Montagnes  
Dorval  
East Angus  
Farnham  
Gatineau  
Greenfield Park  
Hampstead  
Hull  
Iberville  
Joliette  
L'Assomption  
La Prairie  
Lachine  
Lachute  
LaSalle  
Laval  
Lévis  
Longueuil  
Marieville  
Mirabel  
Mont Saint-Hilaire  
Montréal  
Montréal-Est  
Montréal-Nord

Montréal-Ouest  
Mont-Royal  
MRC D'Autray  
MRC Le Val-Saint-François  
MRC les Col.-de-l'outaouais  
MRC Montcalm  
Outremont  
Pierrefonds  
Pointe-Claire  
Québec  
Repentigny  
Rosemère  
Saint-Agathe-des-Monts  
Saint-Bruno-de-Montarville  
Saint-Constant  
Sainte-Adèle  
Sainte-Anne-de-Bellevue  
Sainte-Foy  
Sainte-Thérèse  
Saint-Hubert  
Saint-Jean-Chrysostome  
Saint-Jérôme  
Saint-Lambert  
Saint-Laurent  
Saint-Léonard  
Saint-Rémi  
Salaberry-de-Valleyfield  
Senneville  
Sillery  
Terrebonne  
Verdun  
Waterloo  
Westmount

COURS MUNICIPALES EXERÇANT LA JURIDICTION CRIMINELLE  
2002

Beauharnois  
Blainville  
Boisbriand  
Candiac  
Chambly  
Châteauguay  
Deux-Montagnes  
Gatineau  
Joliette  
L'Assomption  
MRC les Col.-de-l'outaouais  
Québec  
Repentigny  
Rosemère  
Saint-Constant  
Sainte-Adèle  
Sainte-Thérèse  
Saint-Jérôme  
Terrebonne

La Prairie  
Laval  
Lévis  
Longueuil  
Mascouche  
Mirabel  
Mont Saint-Hilaire  
Montréal

Sources: *Association des greffiers de cours municipales du Québec (AGCMQ)*, statistiques 2000 et 2002.

## APPENDICE C

### TYPE DE JURIDICTION CRIMINELLE EXERCÉ DANS LES COURS MUNICIPALES AU QUÉBEC EN 2000

---

EXERCICE DE LA JURIDICTION CRIMINELLE DANS LES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC					
Cours municipales	Principales juridictions criminelles exercées	Nombre de municipalités concernées	Nombre de dossiers	Population	% de la population totale
Montréal	<u>Juridiction criminelle élargie</u> - moralité - violence conjugale - facultés affaiblies, vol, méfait, fraude, bris de condition, voie de fait (par acte criminel et procédure sommaire) - enquêtes préliminaires	2	10 823	1 077 955	54 %
Laval	<u>Juridiction criminelle élargie</u> - moralité - violence conjugale - facultés affaiblies, vol, méfait, fraude, bris de condition, voie de fait (par procédure sommaire seulement) - stupéfiants, aliments et drogues	1	2 398	330 393	
Québec	<u>Juridiction criminelle limitée</u> - facultés affaiblies, troubler la paix, obtention frauduleuse de vivre et de transport (par procédure sommaire seulement)	5	548	340 653	
66 autres cours exerçant une juridiction criminelle	<u>Juridiction criminelle limitée</u> - facultés affaiblies, vol, méfait, fraude, bris de condition, voie de fait (par procédure sommaire seulement)	127	14 611	2 251 928	
65 cours n'exerçant pas une juridiction criminelle + villes non desservies par une cour municipale	<u>Aucune juridiction criminelle</u> - Tous les dossiers criminels sont traités à la Cour du Québec des districts concernés	1212	-	3 371 519	46 %
<b>TOTAL</b>		<b>1 347</b>	<b>28 380</b>	<b>7 372 448</b>	

Sources : extrait de *La cour municipale de la nouvelle ville de Montréal*, document de la Ville de Montréal du 17 avril 2001 présenté au mandataire du gouvernement du Québec nommé en vertu de la loi 170.



## APPENDICE D

### LISTE DES COURS MUNICIPALES EXISTANTES AU QUÉBEC EN 2000

---

COURS MUNICIPALES AU QUÉBEC  
2000

Acton Vale  
Alma  
Anjou  
Asbestos  
Aylmer  
Baie-Comeau  
Beaconsfield  
Beauharnois  
Bedford  
Beloeil  
Blainville  
Boisbriand  
Boucherville  
Brossard  
Candiac  
Cap-de-la-Madelaine  
Chambly  
Châteauguay  
Château-Richer  
Chibougamau  
Chicoutimi  
Coaticook  
Côte-Saint-Luc  
Cowansville  
Deux-Montagnes  
Dolbeau-Mistassini  
Dollard-des-Ormeaux  
Donncona  
Dorval  
Drummondville  
East Angus  
Farnham  
Gatineau  
Granby  
Grand-Mère  
Greenfield Park  
Hampstead  
Hull  
Iberville  
Joliette  
Jonquière  
L'Ancienne-Lorette  
L'Assomption

La Baie  
Lachine  
Lachute  
Lac-Mégantic  
La Pocatière  
La Prairie  
LaSalle  
La Tuque  
Laval  
Lévis  
Longueuil  
Loretteville  
Louiseville  
Magog  
Marieville  
Mascouche  
Mirabel  
Montmagny  
Mont Saint-Hilaire  
Montréal  
Montréal-Est  
Montréal-Nord  
Montréal-Ouest  
Mont-Royal  
Nicolet  
MRC D'Autray  
MRC Bellechasse  
MRC Le Val-Saint-François  
MRC les Col.-de-l'outaouais  
MRC Haut-Saint-Laurent  
MRC Islet  
MRC Matawinie  
MRC Montcalm  
MRC Vaudreuil-Soulanges  
Outremont  
Pierrefonds  
Plessisville  
Pointe-Claire  
Princeville  
Québec  
Repentigny  
Rimouski  
Roberval

Rosemère  
Roxboro  
Saint-Agathe-des-Monts  
Saint-Bruno-de-Montarville  
Saint-Césaire  
Saint-Constant  
Sainte-Adèle  
Sainte-Anne-de-Bellevue  
Sainte-Foy  
Sainte-Marie  
Sainte-Thérèse  
Saint-Eustache  
Saint-Félicien  
Saint-Georges  
Saint-Hubert  
Saint-Hyacinthe  
Saint-Jean-Chrysostome  
Saint-Jean-sur-Richelieu  
Saint-Jérôme  
Saint-Lambert  
Saint-Laurent  
Saint-Léonard  
Saint-Luc  
Saint-Pierre  
Saint-Raymond

Saint-Rédempteur  
Saint-Rémi  
Saint-Tite  
Salaberry-de-Valleyfield  
Senneville  
Sept-Iles  
Shawinigan  
Shawinigan-Sud  
Sherbrooke  
Sillery  
Sorel  
Terrebonne  
Thetford Mines  
Tracy  
Trois-Rivières  
Trois-Rivières-Ouest  
Val-Bélair  
Val d'Or  
Verdun  
Victoriaville  
Waterloo  
Westmount

## APPENDICE E

### LISTE DES INTERVENTIONS ÉTUDIÉES ET DE LEUR(S) AUTEUR(S)

---

## Série I

- D-1 Le groupe de travail sur les cours municipales, *Les cours municipales au Québec : un projet de réforme*, septembre 1988
- D-2 Union des Municipalités du Québec, *Rapport sur la situation des cours municipales*,  
Juillet 1993
- D-3 Lettre de Paul Bégin à Pierre Bourque, 30 janvier 1997
- D-4 Lettre de Pierre Bourque à Paul Bégin, 5 mars 1997
- D-5 Lettre du Juge en chef adjoint au Juge en chef de la Cour municipale de la Ville de Montréal, *Répartition des poursuites pénales et criminelles entre la cour municipale de Montréal et la Cour du Québec*, 14 mai 1997
- D-6 Lettre du Juge en chef de la Cour municipale de Montréal à M<sup>e</sup> Suzanne Jalbert, directrice et avocate en chef – Service du contentieux - Ville de Montréal, *Répartition des poursuites pénales et criminelles entre la cour municipale de Montréal et la Cour du Québec*, 28 mai 1997
- D-7 Audette Perron, Jacques Lachapelle, Réal R. Lapointe, Gérald E. Desmarais, Louise Provost, tous juges de la Cour de Québec de différents districts, *Rapport du comité de réflexion des juges de la Cour du Québec sur les juridictions concurrentielles*, 3 mars 2000
- D-8 Marguerite Brochu, Louis-Marie Vachon, François Gravel, Jacques Lamontagne, tous juges de cours municipales, *Rapport du comité de consultation des juges municipaux en réponse au rapport du comité de réflexion des juges de la Cour du Québec sur la juridiction concurrentielle*, 30 juin 2000
- D-9 M<sup>e</sup> Suzanne Crevier, cour municipale de Sherbrooke, *Annexe au rapport sur la cour municipale – Dossiers criminels*, 1998



## Série II

- D-1 Lettre du Directeur générale de la Ville de Montréal au Juge en chef de la Cour municipale de Montréal, 12 mars 2001
- D-2 Guy Coulombe, *Résumé d'une conversation entre le juge en chef adjoint, Jean-Pierre Bessette et le Directeur général, Guy Coulombe*, 14 mars 2001
- D-3 Affaires juridiques – Ville de Montréal, *La cour municipale de la nouvelle Ville de Montréal*, 7 avril 2001
- D-4 L'ensemble des juges de la cour municipale de Montréal sauf le juge en chef, *Représentations des juges de la cour municipale de Montréal*, 19 février 2001
- D-5 Michel A. Pinsonneault, bâtonnier du Québec, *Projet de Loi 170 – Fusion des cours municipales*, 2 mars 2001
- D-6 Lettre du Juge en chef adjoint au Juge en chef de la Cour municipale de la Ville de Montréal, *Représentations à être faites au mandataire*, 5 février 2001
- D-7 Lettre du Syndicat des procureurs de la Ville de Montréal au maire Pierre Bourque, 27 novembre 2000
- D-8 Lettre du Syndicat des procureurs de la Ville de Montréal à la ministre de la Justice, Lyne Goupil, 27 novembre 2000
- D-9 Lettre du Juge en chef adjoint de la Cour municipale de Montréal au Directeur général de la Ville de Montréal, 29 mars 2001
- D-10 Michel Sarrazin, directeur du Service de police de la Ville de Montréal, *La cour municipale de la nouvelle Ville de Montréal*, 4 mai 2001
- D-11 Me René Boucher, Me André Perreault, M<sup>c</sup> Jacques Rivet, M<sup>c</sup> Germain Tremblay, tous procureurs chefs adjoints à la cour municipale de Montréal, *La nouvelle cour municipale de Montréal*, 7 mars 2001
- D-12 Greffiers et greffières de Beaconsfield, Dollard-des-Ormeaux, Dorval, Pierrefonds, Pointe-Claire, Roxboro, Ste-Anne-de-Bellevue et Senneville, *Cours municipales de l'ouest de l'île de Montréal*, 2001
- D-13 Certains greffiers de cours municipales sur le territoire de l'île de Montréal, sans titre, 12 avril 2001

- D-14 Barreau du Québec, *Mémoire du Barreau du Québec présenté à M<sup>e</sup> Jacques Bellemare, mandataire du ministre de la Justice*, 18 avril 2001
- D-15 Ville de Québec, *Pour une cour municipale nouvelle*, 18 avril 2001
- D-16 Louis Picard, greffier de Aylmer, Jacques Dionne, greffier de Gatineau, Lucie Poulin, greffière de Hull, *Nouvelle cour municipale, Hull-Gatineau*, 19 avril 2001
- D-17 Service des communications pour la Division de la cour municipale de la Ville de LaSalle, *Cour municipale de Montréal, une division régionale à LaSalle*, Avril 2001
- D-18 Conférence des juges municipaux du Québec, *Loi no 170*, 7 février 2001
- D-19 L'honorable Gilles Charest, juge en chef des cours municipales du Québec, *Réforme des cours municipales*, 23 avril 2001
- D-20 Suzanne Corbeil, directrice des services juridiques et greffière, *Plan d'intégration et d'organisation de la nouvelle cour municipale de Montréal*, 2 avril 2001
- D-21 Me Lyne Campeau et Me Philippe Messina, *La cour municipale de Saint-Léonard – une vision d'avenir*, 6 mars 2001
- D-22 Jacques Ouellette, juge municipal, *Les nouvelles cours municipales de Lévis et de Québec*, 15 mai 2001
- D-23 Raymonde Verreault, juge en chef – Cour municipale de Montréal, *Mémoire*, 30 avril 2001
- D-24 Association des procureurs de cours municipales du Québec, *Mémoire de l'APCMQ*, 18 avril 2001
- D-25 Association québécoise des avocats et avocates de la défense, *AQAAD – fusion des cours municipales*, 29 mars 2001
- D-26 Centre d'aide aux victimes d'actes criminels de Montréal, *Plan d'intégration et d'organisation de la cour municipale de Montréal*, 24 avril 2001
- D-27 Centre communautaire juridique de Montréal, *Réforme de l'organisation territoriale municipale de la région métropolitaine de Montréal, de Québec et de l'Outaouais. Propositions du Bureau des affaires criminelles et pénales – Centre communautaire juridique de Montréal*, 17 mai 2001

- D-28      Service de police de Longueuil, *Réflexions des directeurs de police sur l'organisation de la cour municipale*, 28 mai 2001
- D-29      Les greffiers et greffières des cours municipales suivantes : Anjou, Beaconsfield, Dollard-des-Ormeaux, Dorval, LaSalle, Montréal-Est, Pierrefonds, Pointe-Claire, Roxboro, Senneville, Ste-Anne-de-Bellevue, St-Léonard, *Organisation de la cour municipale de la nouvelle Ville de Montréal*, 12 avril 2001
- D-30      Louise Boisjoli, greffière de Val Bélair, Francine L. Giroux, greffière de Ste-Foy, Susie Lionnais, greffière de Sillery, Jean-Marie Fisette, greffier de Loretville, *Mémoire portant sur l'organisation de la nouvelle cour municipale de Québec*, 10 avril 2001
- D-31      Société Élizabeth Fry du Québec, *Programme entraide vol à l'étalage (E.V.E.) Société Élizabeth Fry du Québec*, 24 mai 2001
- D-32      Colette L. Carrier de Boucherville, Josée Bonenfant de Brossard, Stella Bush de Greenfield Park, Jean-Paul Dubois de Longueuil, Francine Pitruzzello de St-Bruno, Bernard Houle et Yves Rafferty de St-Hubert et Nancy Maheu de St-Lambert, *La cour municipale de la nouvelle Ville de Longueuil – Rapport présenté au mandataire nommé par le ministre de la Justice du Québec dans le cadre de la Loi 170*, 3 avril 2001
- D-33      Carole Lemelin de Lévis, Martine Marmen de St-Jean-Chrystome et Marthe Poulin de St-Rédempteur, *Cour municipale de la nouvelle Ville de Lévis – Présentation au mandataire nommé par le ministre de la Justice*, 9 avril 2001
- D-34      Jean-Pierre Bessette, juge en chef adjoint – cour municipale de Montréal, sans titre, Le 4 avril 2001
- D-35      Unité syndicale des procureurs de la cour municipale de Montréal, *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais – Mémoire*, Mars 2001
- D-36      Me Jacques Bellemare, Me Françoise Hammond et Me Louise Beaulieu, *Plan d'intégration et d'organisation des nouvelles cours municipales des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais – Rapport du mandataire, Me Jacques Bellemare en date du 31 mai 2001*, 31 mai 2001

## Série III

- D-1 Lettre du comité de transition de Montréal à M. Pierre Bouchad, sous-ministre de la Justice, *Cour municipale de Montréal – Juridiction criminelle*, 26 octobre 2001
- D-2 Gouvernement du Québec, ministère de la Justice, *Mémoire au conseil des ministres – Projet de loi modifiant la Loi sur les cours municipales, la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives*, 31 octobre 2001
- D-3 Lettre de M. Pierre Bouchad, sous-ministre de la Justice, au comité de transition de Montréal, 22 novembre 2001
- D-4 Lettre du maire de Montréal au ministre de la Justice, 14 décembre 2001
- D-5 Lettre du comité de transition de Montréal à M. Pierre Bouchad, sous-ministre de la Justice, 3 décembre 2001
- D-6 Lettre du Directeur général de la Ville de Montréal à M. Pierre Bouchad, sous-ministre de la Justice, *Cour municipale*, 18 décembre 2001
- D-7 Lettre du Directeur général de la Ville de Montréal au Directeur du SPVM, *Juridiction de la cour municipale à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002*, 18 décembre 2001
- D-8 Ville de Montréal, *Projet de mémoire de la Ville de Montréal – Commission des institutions de l'Assemblée nationale du Québec*, 13 février 2002
- D-9 Direction des affaires juridiques, *Projet de mémoire de la Ville de Montréal – Projet de loi 68*, 22 février 2002
- D-6(S4) Union des municipalités du Québec, *Projet de mémoire de la Ville de Montréal – Projet de loi 6*, 22 février 2002
- D-7(S4) UMQ, AGCMQ, APCMQ, Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, ADPQ, COMAC, *Rapport du Comité multipartite sur l'avenir des cours municipales*, 25 octobre 2002

## Série IV

- D-10(S3) Service de police de la Ville de Montréal , *Hypothèses susceptibles de générer des économies budgétaires (traitement des causes de violence conjugale)*, 12 juin 2003
- D-11(S3) Direction des immeubles de la Ville de Montréal, *Hypothèses susceptibles de générer des économies budgétaires (traitement des causes de violence conjugale)*, 22 juillet 2003
- D-12(S3) Lettre du maire de Montréal au ministre de la Justice, 7 août 2003
- D-13(S3) Cabinet du juge en chef de la cour municipale de Montréal, *Traitement des causes de violence conjugale à la cour municipale de la Ville de Montréal*, 25 août 2003
- D-13A(S3) Direction des affaires juridiques – Ville de Montréal, *Hypothèses susceptibles de générer des économies budgétaires (traitement des causes de violence conjugale)*, 27 mai 2003
- D-14(S3) Beauvais, André, (2003), « Tremblay ne veut plus des causes de violence conjugale à la cour municipale...à moins d'avoir une compensation de 5 millions de Québec », *Le Journal de Montréal*, 15 octobre 2003
- D-15(S3) Lettre du ministre de la Justice au maire de Montréal, 4 novembre 2003
- D-16 (S3) Direction des services juridiques, Ville de Montréal, *Suivi de la rencontre avec les représentants du ministère de la Justice tenue le 18 décembre 2003*, 18 décembre 2003
- D-17(S3) Affaires corporatives, Ville de Montréal, *Comité de liaison du Barreau du Québec et des cours municipales du Québec*, 5 février 2004
- D-18(S3) Ville de Montréal, *Extrait authentique du procès-verbal d'une séance du comité exécutif relativement à un dossier décisionnel concernant une compensation par le ministère de la Justice du Québec pour le traitement des dossiers de violence conjugale par la cour municipale de Montréal pour les années 2004 et 2005*, 4 août 2004



- D-19(S3) Gouvernement du Québec, Ministère de la Justice, *Organisation de la justice dans le monde municipal – Manuel d’organisation de projet*, 31 août 2004
- D-1 Ville de Longueuil, *De la juridiction criminelle à la cour municipale*, 12 mars 2003
- D-2 Ville de Longueuil, *La Ville de Longueuil ne veut plus exercer de juridiction criminelle à la cour municipale*, 25 novembre 2003
- D-3 Ville de Longueuil – Services juridiques – cour municipale, *La juridiction criminelle à la cour municipale – Sommaire des bénéfices*, 22 septembre 2004
- D-4 Comité de liaison du Barreau du Québec et des cours municipales du Québec, *Compte rendu de la séance du comité tenue le 26 novembre 2003*, 26 novembre 2003
- D-5 Gouvernement du Québec, *Moderniser l’état – pour des services de qualité aux citoyens*, mai 2004
- D-8 Direction des affaires juridiques de la Ville de Montréal, *Présentation au directeur général dans le cadre de la préparation du budget 2004*, Septembre 2003
- D-9 Gouvernement du Québec, *L’organisation de la justice dans le monde municipal – Manuel d’organisation de projets*, 31 août 2004
- D-10 Ville de Laval, *Extrait du procès-verbal de la séance spéciale du conseil municipal tenue le lundi 19 juillet 2004*, 19 juillet 2004
- D-11 Gouvernement du Québec, *Procès-verbal de la rencontre du 29 juin 2004 sur l’organisation de la justice dans le monde municipal*, 29 juin 2004
- D-12 Gouvernement du Québec, *Équipe de gestion de projet sur l’organisation de la justice dans le monde municipal – Procès-verbal de la réunion tenue le 5 octobre 2004*, 5 octobre 2004
- D-13 Ville de Montréal, *Extrait authentique du procès-verbal d’une séance du comité exécutif relativement à un dossier décisionnel concernant la signature d’une entente avec le Procureur Général relative à la poursuite d’infractions criminelles à la cour municipale*, 24 janvier, 2005

- D-14 Ville de Montréal, *Extrait authentique du procès-verbal d'une séance du comité exécutif relativement à un dossier décisionnel concernant la signature d'une entente avec le Procureur Général relative à la poursuite d'infractions criminelles en matière de violence conjugale à la cour municipale*, 24 janvier 2005
- D-15 Ville de Montréal et Procureur Général, *Entente concernant la poursuite de certaines infractions relatives à la violence conjugale devant la Cour municipale de Montréal*, 4 mars 2005
- D-16 Ville de Montréal et Procureur Général, *Entente concernant la poursuite de certaines infractions criminelles devant la Cour municipale de Montréal*, 4 mars 2005
- D-17 Stéphane Scatland c. L'Honorable Jean Hébert, Juge responsable de la Cour municipale de la Ville de Longueuil, et als., Cour Supérieure du Québec, 505-36-000900-045, 20 décembre 2004, décision du juge Fraser Martin
- D-18 Gouvernement du Québec, *État de situation du projet sur l'organisation de la justice dans le monde municipal*, mars 2005

## APPENDICE F

### ANALYSE DES DOCUMENTS – 1988 À 2005

---

## PRÉCISIONS SUR LES CODES UTILISÉES AU TABLEAU 4

Chacun des arguments a été évalué en fonction de son utilisation par l'acteur ou le groupe d'acteurs à l'appui ou à l'encontre de l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales administrées par les municipalités. Ils ont été identifiés par un code de couleur :




= argument utilisé en faveur de l'exercice de la juridiction criminelle dans les villes,








= argument utilisé à l'encontre de l'exercice de la juridiction criminelle dans les villes,



= argument totalement neutre ou en vertu duquel l'exercice de la juridiction criminelle, si elle est exercée dans les villes, devrait être assujettie à certaines conditions et  =

argument contradictoire puisqu'il est utilisé par le même acteur dans le même document à la fois à l'appui et à l'encontre de l'exercice de la juridiction criminelle dans les villes (position ambiguë). De plus, à l'intérieur de cette classification un « X » ou un « C » a été utilisé pour signaler la présence d'un ou de plusieurs arguments d'un type particulier dans un document. Le « X » correspond à un argument utilisé dans un contexte plus général sur les cours municipales et qui affecte indirectement la question de la juridiction criminelle alors que le « C » correspond à un argument portant directement sur l'aspect juridictionnel qui nous intéresse. La mention « XC » correspond évidemment à la présence des deux types d'arguments.

Pour chacun des documents, un code de couleur, identique à celui des arguments, a été appliqué au haut de la colonne. Il permet de déterminer la position affirmée (si tel est le cas) des auteurs à l'égard de l'exercice de la juridiction criminelle dans des tribunaux administrés par les villes. Le  = position en faveur de l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales,  = position contre l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales,  = position implicite (non affirmée clairement) en faveur de l'exercice de la juridiction criminelle dans les cours municipales,  = position totalement neutre ou en vertu de laquelle l'exercice de la juridiction criminelle, si elle est exercée dans les villes, devrait être assujettie à certaines conditions et  = aucune position.

Mentionnons également que dans le cas de documents provenant de groupes de travail ou de comités faisant état des opinions de multiples acteurs et de celles du comité ou du groupe lui-même, le discours de chacun des acteurs a été isolé et classé dans la catégorie appropriée. Ainsi, lorsque les membres de ces comités ou groupes de travail s'exprimaient au nom de ceux-ci, les opinions recensées ont été classifiées dans la catégorie correspondant à la majorité de ces membres. Cette situation s'est présentée presque essentiellement dans les cas de comités et groupes de travail où les membres étaient des avocats. L'argumentation propre à ces comités et groupes a donc été associée au groupe d'acteurs « avocats ».

Enfin, lorsque cela était possible, un indicateur « J » a été intégré aux tableaux des annexes I à N pour chaque document lorsque son rédacteur, peu importe de quel groupe d'acteurs il émane, est un membre de la communauté juridique (juge ou avocat). Cette donnée est utile à la compréhension de certaines distorsions à l'intérieur d'un groupe d'acteurs partageant généralement un même schème de valeurs. Enfin, certains acteurs interviennent parfois à plusieurs reprises au sein d'un même groupe ou dans un groupe différent. Afin de mieux cerner ce type d'intervention, les documents reliés entre eux par des acteurs communs ont donc également été identifiés au tableau final.





Tableau 4 – Analyse des documents 1988 à 2005 (suite)

Séries		Série II											
Documents	D-7	D-8	D-6	D-1	D-2	D-9	D-3	D-4	Proc.	spvm	D-5	D-10	D-11
	11_00	11_00	02_01	03_01	03_01	03_01	04_01	02_01			03_01	05_01	03_01
Lien avec le rapport Bellemare - mandataire du gouvernement dans le cadre de la loi 170													
1													
1a			c					c				c	c
1b													
1c													
1d			c					c			c	c	
2													
2a							c						
2b			c					c				c	
2c													
2d		c	c		c	c	c	c			c	c	c
2e												c	
2f													
3a													
3b			x				c	x				c	c
3c			c					c					
4a				x									
4b			c		c	c		c		c	c	c	c
4c			c					c					
4d					c	c						c	c
4e												c	c
4f													
5			c					c					
6													
6a							c						
6b			c		c	c		c					
6c			c		c	c		c		c			
6d													c
7a				x									x
7b			c	x	c			c		c	c	c	c
7c												c	c
8													
8a				c	xc	c	c	x				c	c
8b						c	c					c	
8c				c		c	c	c					
8d					c	c	c	c					
9a			c	x			c	c				c	
9b						c					c	c	
10a			c		c	c	c	c				c	c
11a			c					c					
11b			c					c					
11c			c				c	c				c	c
12			c					c		c			c
13							c						

**Tableau 4 – Analyse des documents 1988 à 2005 (suite)**



**Tableau 4 – Analyse des documents 1988 à 2005 (suite)**

**Tableau 4 – Analyse des documents 1988 à 2005 (suite)**



**Tableau 4 – Analyse des documents 1988 à 2005 (suite)**

Tableau 4 – Analyse des documents 1988 à 2005 (suite)

Séries	Série IV (suite)												
	Documents	D-10	D-19 (S3)	D-18 (S3)	D-9	D-3	D-12	D-17	D-13	D-14	D-15	D-16	D-18
		07_04	08_04	08_04	08_04	09_04	10_04	12_04	01_05	01_05	03_05	03_05	MM Juges FQM MJQ 03_05
1													
1a													
1b													
1c													
1d													
2													
2a													
2b													
2c													
2d													
2e													
2f													
3a													
3b													
3c													
4a													
4b													
4c													
4d													
4e													
4f													
5													
6													
6a													
6b													
6c													
6d													
7a													
7b													
7c													
8													
8a													
8b													
8c													
8d													
9a													
9b													
10a													
11a													
11b													
11c													
12													
13													

Sources : compilation de l'auteur.

## APPENDICE G

### METHODE DE CATEGORISATION DES ARGUMENTS

---

### Structure de l'argumentation des acteurs

Des fiches d'analyse ont été complétées desquelles ont ensuite été extraits les arguments proposés par les auteurs qui d'une part, gravitaient directement autour de la question de la juridiction criminelle exercée par les cours municipales et d'autre part, concernaient les cours municipales en général et qui touchaient indirectement l'exercice de la juridiction criminelle par celles-ci. De nouvelles fiches d'analyse ont donc été créées, mais cette fois par type d'arguments pour chacune des 4 séries. Ce premier exercice d'analyse a permis la production d'un tableau de 83 documents en colonnes (notons que le résultat est encore plus grand puisque certains documents font état d'arguments de plusieurs acteurs différents qui ont été distingués dans le tableau pour tenir compte de la position spécifique de ces acteurs) et de 70 arguments recensés en lignes (ce tableau est reproduit à l'annexe F. À chaque fois qu'un argument se trouvait dans un document, un « X » était indiqué au tableau au point approprié.

Les 70 arguments types ont été regroupés sous 16 thèmes qui eux-mêmes composaient 3 grands ensembles de considérations : les considérations judiciaires, les considérations administratives et les considérations autres. La quantité d'arguments recensés dans les textes est résumée au tableau 5 ci-après.

**Tableau 5** - Nombre d'arguments par considérations et par série – version préliminaire

<b>NOMBRE D'ARGUMENTS PAR CONSIDÉRATIONS ET PAR SÉRIES</b>					
version préliminaire					
	Série I	Série II	Série III	Série IV	Total
<b>Considérations judiciaires</b>	45	112	34	33	224
<b>Considérations administratives</b>	41	122	47	51	261
<b>Considérations historiques et comparatives</b>	2	20	2	6	30
<b>Total</b>	88	254	83	90	515

Sources : compilation de l'auteur.

Une nouvelle lecture des fiches d'analyse a ensuite permis de redéfinir les grands ensembles de considérations et, surtout, de diminuer le nombre d'arguments types retenus qui était beaucoup trop élevé. La nouvelle structure des arguments se subdivise donc en 5 grandes considérations et 38 arguments types répartis en 13 thèmes. La distribution finale des arguments recensés dans les textes est résumée au tableau 6 ci-après.

**Tableau 6** - Nombre d'arguments par considérations et par série – version finale

<b>NOMBRE D'ARGUMENTS PAR CONSIDÉRATIONS ET PAR SÉRIES</b>					
	<b>Série I</b>	<b>Série II</b>	<b>Série III</b>	<b>Série IV</b>	<b>Total</b>
<b>Considérations judiciaires</b>	32	91	14	32	169
<b>Considérations mixtes</b>	4	3	4	6	17
<b>Considérations administratives</b>	29	100	29	63	221
<b>Considérations socioculturelles</b>	5	25	2	5	37
<b>Considérations historiques et comparatives</b>	1	9	1	1	12
<b>Total</b>	71	228	50	107	456

Sources : compilation de l'auteur.



## APPENDICE H

### STRUCTURE FINALE DES ARGUMENTS RECENSÉS

---

Tableau 7 - Structure finale des arguments recensés

## **CONSIDÉRATIONS JUDICIAIRES**

### **1 Décentralisation et humanisation de la justice**

- a) Accessibilité et proximité des tribunaux
- b) Tribunal le plus adéquat
- c) Complémentarité (autres juridictions)
- d) Intérêt de la justice

### **2 Organisation et administration de la justice**

- a) Juridictions facultatives
- b) Diminution du volume des tribunaux provinciaux / engorgement des tribunaux
- c) Multiplication induite des instances judiciaires
- d) Uniformité dans l'organisation/services/compétences
- e) Intention du législateur
- f) Crainte de l'effet d'entraînement

### **3 Application du droit**

- a) Qualité de la justice rendue
- b) Uniformité dans l'application du droit et de la justice
- c) Image de la justice (influence)

### **4 Intervenants judiciaires**

- a) Indépendance des juges et des procureurs
- b) Expertise des juges municipaux et des procureurs
- c) Statut/nombre et impacts sociaux des juges
- d) Consensus sur la juridiction criminelle
- e) Procureurs provinciaux
- f) Coopération/autres considérations

## **CONSIDÉRATIONS MIXTES (JUD. ET ADM.)**

### **5 Protocole d'entente**

Tableau 7 - Structure finale des arguments recensés (suite)

**CONSIDÉRATIONS ADMINISTRATIVES****6 Rôles et justifications de la cour**

- a) Service local
- b) Causes criminelles relevant naturellement des cours municipales/  
causes de nature locale ou urbaine
- c) Protection de la qualité de vie + contrôle + prévention
- d) Justice adaptée aux besoins locaux

**7 Administration municipale**

- a) Remise en cause et rationalisation (fusion municipale)
- b) Organisation/administration/gestion de la cour
- c) Impacts sur d'autres services

**8 Aspects économiques/budgétaires**

- a) Coûts/bénéfice
- b) Économies sur salaires des policiers
- c) Équité fiscale/capacité financière
- d) Aspects budgétaires

**9 Le justiciable**

- a) Amélioration du service aux citoyens
- b) Intérêt des justiciables

**CONSIDÉRATIONS SOCIOCULTURELLES****10 Programmes**

- a) Existence de programmes sociaux

**11 Impacts sociaux**

- a) Situations socio-culturelles des municipalités
- b) Situations socio-économiques des municipalités
- c) Spécificité du milieu de vie de certaines municipalités

**CONSIDÉRATIONS AUTRES****12 Arguments historiques****13 Arguments comparatifs**

## ANNEXE I

TABLEAUX POUR L'ANALYSE DE LA PÉRIODE SEPTEMBRE 1988 À JUIN 2000

---

Tableau 8 - Analyse par document – période 1988 – juin 2000

Documents Série I																			
Liaisons Rédacteurs	D-1																		
	Jug. Prov. Gouv.	Adm. mun.	Adm. mun.	Villes (élus)	Villes (élus)	Avocats multiple	Villes (élus)	Avocats	Adm. mun.	Villes (élus)	D-2	D-3	D-4	D-5	D-6	D-9	D-7	D-8	
	J					SII 5,7,8,14,35SI V 4	J		J		J	J	Villes (élus)	Jug. Mun. SII 2,4,6,9 SII 34	Jug. Mun. SII 5,23	J	J	J	J
	</																		



Tableau 9 - Analyse par groupe d'acteurs -- période 1988 -- juin 2000

Acteurs Série I													
	D-1		D-9	D-1		D-2	D-4	D-3	D-1	D-7	D-1	D-5	D-8
	Adm. mun.	Adm. mun.	Adm. mun.	Villes (élus)	Villes (élus)	Villes (élus)	Villes (élus)	SIII 2	Jug. Prov. Gov.	Jug. Prov.	Avocats multiple	Jug. Mun.	Jug. Mun.
Liaisons	09 88		?? 98	09 88		07 93	03 97	01 97	09 88	03 00	09 88	05 97	06 00
Rédacteurs													
C	2					3		2	1		4	11	2
X	1								2	1			6
X C									2				1
C	1						1			3	2		
X							1		1	2	1		
X C							2			2			
C						1							
X	1												
X C													
C						1					1		1
X													
X C										2			
1	1v					1v		1v	2v	1g	1v	1v	1v
2	1v + 1j			1j		1v			1v	2r	1v + 1r	2v	1j
3	1r								1v	2r	1r	1v	
4											1j	1v	
5						1j		1v		1r			1v
6				1j			1r		1r	1v	1v + 1r	2v	1v
7							1j			1r	1v		1v
8	1v + 1r		1r		1g	1g + 1v	1r			1r + 1g	1g	1v	3v
9												1v	
10									1v			1v	
11							1j					1v	1v
12													
13													

Sources : compilation de l'auteur.

Tableau 10 - Somme des arguments par catégorie - période 1988 – juin 2000

Arguments totaux - Série I					
Categories	Série I				
1	1	1			
1a	6	5			1
1b	1	1			
1c	1	1			
1d	0				
2	2			2	
2a	1			1	
2b	7	5	1	1	
2c	1		1		
2d	3	1	2		
2e	1		1		
2f					
3a	2	1	1		
3b	4	1	3		
3c	0				
4a	1			1	
4b	1	1			
4c	0				
4d	0				
4e	0				
4f	0				
Tot. Jud.	32	17	9	5	1
5	4	2	1	1	
Tot. Mix.	4	2	1	1	
6	0				
6a	6	2	3	1	
6b	1	1			
6c	1	1			
6d	1	1			
7a	1			1	
7b	2	1	1		
7c	1	1			
8	0				
8a	9	2	4		3
8b	4	3			1
8c	1		1		
8d	1	1			
9a	1	1			
9b	0				
Tot. Ad.	29	14	9	2	4
10a	2	2			
11a	1	1			
11b	1			1	
11c	1	1			
Tot. Soc.	5	4	0	1	0
12	1	1			
13	0				
Tot. Aut.	1	1	0	0	0
Totaux	71	38	19	9	5
%	15%	54%	27%	13%	7%

Sources : compilation de l'auteur.

## APPENDICE J

TABLEAUX POUR L'ANALYSE DE LA PÉRIODE NOVEMBRE 2000 À MAI 2001

---



Tableau 11 - Analyse par document – période novembre 2000 – mai 2001

Documents Série II

	D-7	D-8	D-6	D-1	D-2	D-9	D-3	D-4	D-5			D-10		D-11	D-12	D-13	D-14	
	Proc. Mun.	Proc. Mun.	Jug. Mun.	Adm. mun.	Adm. mun.	Jug. Mun.	Villes (élus)	Jug. Mun.	Proc. Mun.	Serv. Mun.	Avocats	Jug. Mun.	Avocats	Serv. Mun.	Proc. Mun.	Adm. mun.	Adm. mun.	Avocats multiple
Liasons	SI 1, SIV 4, SII 5,8,35	SI 1, SIV 4, SII 5,7,35	SII 2,4,6,9,34	SII 2, SII 6,7	SI 5, SII 4,6,9,34	SI 5, SII 2,4,6,34		SI 5, SII 2,6,9,34	SI 1, SII 7,8,35, SIV 4	SII 10,14	SII 14, SII 27	SI 6, SII 23		SII 5,14				SI 1, SII 5,10,16, 24,25,27
Rédacteurs	11 00	11 00	02 01	03 01	03 01	03 01	04 01	02 01			03 01			05 01	03 01	04 01	04 01	
C		1	16		9	10		16		3	1	2	2	16	11	1	2	
X			1					2									2	
X.C.																		
C			1	1			9	1										
X							2											
X.C.																		
C				4		1	2				1			1	1		4	
X																	3	
X.C.																	1	
C				1										1			1	
X																		
X.C.					1													1

1			2v					2v				1v		2v	1v			1j+1g
2		1v			1v	1v	1r+1j	2v			1j			3v	1v			1j
3			2v				1r	2v					1v	1v				3v
4			2v	1j	2v	2v		2v		1v	1v		1v	3v	2v			1j
5			1					1r										1j
6			2v		2v	2v	1r	2v		1v					1v			1j
7			1v	2j	1v	1v		1v		1v	1v			2v	2v+1j	1v		1j
8				1g+1r	2v+1g	3v+1j	3r	1v						1v+1j+1g	1v			2j+1g
9			1v	1j		1v	1r	1v				1v		2v				1j
10			1v		1v	1v	1r	1v						1v	1v			
11			3v		1v	1v	1r	3v						1v	1v			1j
12			1v					1v		1v					1v			
13							1j											1j

Sources : compilation de l'auteur.





Tableau 12 - Analyse par groupe d'acteurs – période novembre 2000 – mai 2001

Acteurs Série II																	
	D-1 Adm. mun. Adm. mun.	D-2 Adm. mun. Adm. mun.	D-12 Adm. mun. Adm. mun.	D-13 Adm. mun. Adm. mun.	D-16 Adm. mun. Adm. mun.	D-17 Adm. mun. Adm. mun.	D-20 Adm. mun. Adm. mun.	D-21 Adm. mun. Adm. mun.	D-29 Adm. mun. Adm. mun.	D-30 Adm. mun. Adm. mun.	D-32 Adm. mun. Adm. mun.	D-33 Adm. mun. Adm. mun.	D-3 Villes (élus)	D-15 Villes (élus)	D-5 Avocats Avocats	D-14 Avocats multiple	D-25 Avocats
Liaisons	SII 2, SIII 6,7	SI 5, SII 4,6,9,34			SII 14										SII 14, SII 27	SI 1, SII 5,10,16, 24,25,27	SII 14
Réducteurs	03.01	03.01	?? 01	04.01	04.01	04.01	04.01	04.01	04.01	04.01	04.01	04.01	04.01	04.01	03.01	04.01	03.01
C		9	1	1	1	1	3	1	1					1	3	2	
X																2	
X C																	
C	1				1						2		9	2			1
X																	
X C																	
C					1		1	1	1	1	1	1	2	1	1	4	1
X	4					1										3	1
X C																1	
C	1															1	
X																	
X C		1			2											1	
1					1g		1j	1v			1j		1r+1j	1j		1j+1g	1j+1r
2		1v			1j								1r		1j	1j	
3																1v	
4	1j	2v					1v								1v	3v	
5																1j	
6		2v											1r			1j	
7	2j	1v	1v		1v	1j	1v	1v	1v	1j		1j		1v	1v	1j	1j
8	1g+1r	2v+1g			1r+1g						2r	1j	3r	2r		2j+1g	
9	1j												1r			1j	
10		1v											1r				
11							1v						1r			1j	
12															1v		
13													1j			1j	

Sources : compilation de l'auteur.





Tableau 13 - Somme des arguments par catégorie - période novembre 2000 – mai 2001

Arguments totaux - Série II					
Catégories	Série II				
1	0				
1a	14	7		4	3
1b	0				
1c	0				
1d	5	5			
2	0				
2a	5			5	
2b	4	3	1		
2c	0				
2d	18	9	1	4	4
2e	2	1		1	
2f	0				
3a	1			1	
3b	8	4	2	2	
3c	2	2			
4a	3	2		1	
4b	13	13			
4c	3	2		1	
4d	9	9			
4e	3	3			
4f	1	1			
Tot. Jud.	91	61	4	19	7
5	3		2	1	
Tot. Mix.	3	0	2	1	0
6	1			1	
6a	2	1	1		
6b	6	6			
6c	9	9			
6d	1	1			
7a	3			3	
7b	25	15		10	
7c	2	2			
8	0				
8a	16	6	4	2	4
8b	3	3			
8c	11	1	2	6	2
8d	9	3	5	1	
9a	7	5	1	1	
9b	5	4		1	
Tot. Ad.	100	56	13	25	6
10a	10	8	1		1
11a	2	2			
11b	2	2			
11c	11	7	1	3	
Tot. Soc.	25	19	2	3	1
12	6	4		1	1
13	3			3	
Tot. Aut.	9	4	0	4	1
Totaux	228	140	21	52	15
%	50%	61%	9%	23%	7%

Sources : compilation de l'auteur.

## APPENDICE K

TABLEAUX POUR L'ANALYSE DE LA PÉRIODE OCTOBRE 2001 À OCTOBRE 2002

---

Tableau 14 - Analyse par document -- période octobre 2001 -- octobre 2002

Documents Série III												
	D-1 Villes (élus) SII 5 J	D-2 Gouv. SII 3 J	D-3 Gouv. J	D-4 Villes (élus) SII 12 J	D-5 Villes (élus) SII 1 J	D-6 Adm. mun. J	D-7 Adm. mun. J	D-8 Villes (élus) J	D-9 Adm. mun. SII 16 J	D-6 (S4) Villes (élus) J	D-7 (S4) Villes (élus) multiple SII 24, SII 14 J	
Liaisons Rédacteurs	10 01	10 01	11 01	12 01	12 01	12 01	12 01	02 02	02 02	03 02	10 02	
C		1	1					8				10
X												0
X C												0
C				1	1	2	1	1	1		4	11
X												0
X C												0
C	2	1	1	3	1			1	2		1	12
X	1								1	7	4	13
X C	1											1
C					1						2	3
X												0
X C												0
1												
2	1j	1v	1v					1j		2j	1j	
3												
4								3v		1j		
5				1j	1j		1r				1g	
6								2v			1r	
7	2j		1j						1j	1j	1j	
8	8j	1j		1j + 1r	1r + 1g	2r		1r	2j + 1r	1j	2j + 2r	
9				1j						2j		
10												
11								2v				
12								1v				
13												

Sources : compilation de l'auteur.



Tableau 15 - Analyse par groupe d'acteurs – période octobre 2001 – octobre 2002

Acteurs Série III											
	D-6 Adm. mun.	D-7 Adm. mun.	D-9 Adm. mun.	D-1 Villes (élus)	D-4 Villes (élus)	D-5 Villes (élus)	D-8 Villes (élus)	D-6 (S4) Villes (élus)	D-7 (S4) Villes (élus) multiple	D-2 Gouv.	D-3 Gouv.
Liaisons Rédacteurs				SIII 5 J	SIII 12 J	SIII 1 J		J	SII 24, SII 14 J	SII 3 J	J
	12.01	12.01	02.02	10.01	12.01	12.01	02.02	03.02	10.02	10.01	11.01
C							8			1	1
X											
X C											
	2	1	1		1	1			4		
X											
X C											
C			2	2	3	1	1	7	1	1	1
X			1	1					4		
X C				1							
C						1			2		
X											
X C											
1				1j			1j	2j	1j	1v	1v
2									1r+1g+1j		
3											
4							3v	1j			
5		1r			1j	1j			1g		
6							2v		1r		
7			1j	2j				1j	1j		1j
8	2r		2j+1r	8j	1j+1r	1r+1g	1r	1j	2j+2r		
9					1j			2j			
10											
11							2v				
12							1v				
13											

Sources : compilation de l'auteur.

Tableau 16 - Somme des arguments par catégorie - période octobre 2001 – octobre 2002

Arguments totaux - Série III					
Catégories	Série III				
1	0				
1a	2			2	
1b	0				
1c	0				
1d	1			1	
2	0				
2a	1				1
2b	1			1	
2c	0				
2d	5	2	1	2	
2e	0				
2f	0				
3a	0				
3b	0				
3c	0				
4a	0				
4b	1	1			
4c	1			1	
4d	1	1			
4e	1	1			
4f	0				
Tot. Jud.	14	5	1	7	1
5	4		1	2	1
Tot. Mix.	5	0	1	2	1
6	0				
6a	2	1	1		
6b	0				
6c	1	1			
6d	0				
7a	1			1	
7b	5			5	
7c	0				
8	0				
8a	4		2	2	
8b	1			1	
8c	7		4	2	1
8d	5		2	3	
9a	1			1	
9b	2			2	
Tot. Ad.	29	2	9	17	1
10a	0				
11a	0				
11b	1	1			
11c	1	1			
Tot. Soc.	2	2	0	0	0
12	1	1			
13	0				
Tot. Aut.	1	1	0	0	0
Totaux	50	10	11	26	3
%	11%	20%	22%	52%	6%

Sources : compilation de l'auteur.

## APPENDICE L

TABLEAUX POUR L'ANALYSE DE LA PÉRIODE MARS 2003 À MARS 2005

---



Tableau 17 - Analyse par document - période mars 2003 - mars 2005

Documents Série IV																
	D-1 Adm. mun.	D-13A (S3) Adm. mun.	D-10 (S3) Serv. Mun.	D-11 (S3) Serv. Mun.	D-12 (S3) Villes (élus)	D-13(S3) Jug. Mun.	D-8 Villes (élus)	D-14(S3) Journaliste	D-15 (S3) Gouv.	D-4 Avocats multiple SI 1, SI 35, SI 19 SI 7 et 8, SI 5	D-2 Villes (élus) SIV 1, SIV 3	D-16 (S3) Adm. mun. SIII 9	D-17 (S3) Adm. mun.	D-5 Gouv.	D-11 Gouv.	D-10 Villes (élus)
Liaisons	SIV 2, SIV 3				SIII 4				J	J			J	J	J	
Rédacteurs		J				J	J	J	J	J			J	J	J	
	03_03	05_03	06_03	07_03	08_03	08_03	09_03	10_03	11_03	11_03	11_03	12_03	02_04	05_04	06_04	07_04
	2					10				4			1			
	X															
	X C															
	5	5	6	1	3		1	2		1	2	3		1		
	X															
	X C															
	1		1		1	1			1	2	2			2	1	
	C															
	X															
	X C															
	2				1	2										
	X															
	X C															
1	1r									1v						
2	1r	1r	1r		1r	2v				1j		1r		1r		
3																
4	1r+1v		1r		1j	3v				1v						
5					1g	1j						1j			1j	
6		1r				2v				2v						
7	2g		1r			1g			1j	1j		1j		1j		
8	2r+1v	2r	1j	1r	1r	1v+1g	1r	2r		1r	1r	2r	1v		1j	
9	1r		2r		1r						1r			1j		
10		1r	1r			1v										
11						1v										
12																
13																

Sources : compilation de l'auteur.

Tableau 17 - Analyse par document – période mars 2003 – mars 2005 (suite)

Documents Série IV												
	D-19 (S3) Gouv.	D-18 (S3) Villes (élus) Gouv.	D-9 Villes (élus) Gouv.	D-3 Villes (élus) Gouv. SIV 1, SIV 2	D-12 Jug. Prov.	D-17 Villes (élus) Gouv.	D-13 Villes (élus) Gouv.	D-14 Villes (élus) Gouv.	D-15 Villes (élus) Gouv.	D-16 Villes (élus) Gouv.	D-18 Villes (élus) Gouv.	D-18 Villes (élus) Gouv.
Liaisons	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J	J
Rédacteurs	08 04	08 04	08 04	09 04	10 04	12 04	01 05	01 05	03 05	03 05	03 05	03 05
C	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	23
X												1
X C												0
C	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19
X	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5
X C												0
C	2	1	1	1	5	4	1	1	1	1	1	15
X												3
X C												0
C				2					1		1	1
X												8
X C												2
												0
1									1j	1j	1g	1g + 1v
2			1r						1g	1v		
3												
4						2						
5						1j	1v					
6					2j							
7	1j		1j	2g	2j	1j					1j	1j
8	1r	1j + 1v		2r + 1			1v		1v	1v	1v	1v
9					1j							
10												
11												
12												1j
13												

Sources : compilation de l'auteur.



Tableau 18 - Analyse par groupes d'acteurs - période mars 2003 - mars 2005

Acteurs Série IV															
	D-1 Adm. mun.	D-13A (S3) Adm. mun.	D-16 (S3) Adm. mun.	D-17 (S3) Adm. mun.	D-12 (S3) Villes (élus)	D-8 Villes (élus)	D-2 Villes (élus)	D-10 Villes (élus)	D-18 (S3) Villes (élus)	D-3 Villes (élus)	D-13 Villes (élus)	D-14 Villes (élus)	D-15 Villes (élus) Gouv.	D-16 Villes (élus) Gouv.	D-18 Villes (élus)
Liaisons	SIV 2, SIV 3	J	J	J	SIII 4	J	SIV 1, SIV 3		J	SIV 1, SIV 2	J	J	J	J	
Rédacteurs															
C	2			1					1	1	1	1	1	2	
X															
XC															
C	5	5	3		3	1	2			1					
X										1					
XC	1								1				1	1	1
C			2		1										
X															
XC															
C	2				1					2			1		1
X															
XC															
1	1r												1j	1j	1j
2	1r	1r	1r		1r								1g	1v	1g
3															
4	1r + 1v				1j										
5			1j		1g						1v				
6		1r													1j
7	2g		1j							2g					1j
8	2r + 1v	2r	2r	1v	1r	1r	1r		1j + 1v	2r + 1		1v	1v	1v	1j
9	1r				1r	1r	1r								
10		1r													
11															
12															
13															

Sources : compilation de l'auteur.

Tableau 18 - Analyse par groupes d'acteurs - période mars 2003 - mars 2005 (suite)

Acteurs Série IV													
	D-15 (S3) Gouv.	D-5 Gouv.	D-11 Gouv.	D-12 Gouv.	D-18 Gouv.	D-17 Jug. Prov.	D-4 Avocats multiple SI 1, SI 5,7,8,19,35	D-13(S3) Jug. Mun.	D-18 Jug. Mun.	D-10 (S3) Serv. Mun.	D-11 (S3) Serv. Mun.	D-14(S3) Journaliste	
Liaisons Rédacteurs	J	J	J	J	J	J	J	J	J				
C	11_03	05_04	06_04	08_04	08_04	12_04	11_03	08_03	03_05	06_03	07_03	10_03	
X							4	10					
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													
C													
X													
X C													



Tableau 19 - Somme des arguments par catégorie - période mars 2003 – mars 2005

Arguments totaux - Série IV					
Catégories	Série IV				
1	0				
1a	5	1	1	3	
1b	0				
1c	0				
1d	0				
2	0				4
2a	4				
2b	1	1			
2c	0		7		1
2d	10	2			
2e	1	1		1	
2f	1				
3a	0				
3b	0				
3c	0				
4a	0				
4b	1	1			
4c	4	2		2	
4d	0				
4e	3	2	1		
4f	2		1	1	
Tot. Jud.	32	10	10	7	5
5	6	1		4	1
Tot. Mix.	6	1	0	4	1
6	0				
6a	4	2	1	1	
6b	0				
6c	4	2		2	
6d	1			1	
7a	3			3	
7b	10		1	6	3
7c	4			2	2
8	1			1	
8a	13	7	5	1	
8b	2	2			
8c	3		3		
8d	11		8	2	1
9a	4		3	1	
9b	3		2	1	
Tot. Ad.	63	13	23	21	6
10a	3	1	2		
11a	0				
11b	1			1	
11c	1	1			
Tot. Soc.	5	2	2	1	0
12	1			1	
13	0				
Tot. Aut.	1	0	0	1	0
Totaux	107	26	35	34	12
%	23%	24%	33%	32%	11%

Sources : compilation de l'auteur.

## APPENDICE M

### SOMMAIRE DES ARGUMENTS ÉVOQUÉS AU COURS DE LA PÉRIODE D'ÉTUDE

---



Tableau 20 - Somme des arguments par catégorie de 1988 à mars 2005

Arguments invoqués au cours des séries I, II, III et IV																										
	Série I					Série II					Série III					Série IV					Totaux					
1	1	1				0					0					0					1					
1a	6	5			1	14	7		4	3	2			2		5	1	1	3		27					
1b	1	1				0					0					0					1	36		8%		
1c	1	1				0					0					0					1					
1d	0					5	5				1			1		0					6					
2	2				2	0					0					0					2					
2a	1				1	5			5		1			1		4				4	11					
2b	7	5			1	4	3		1		1			1		1	1			13						
2c	1				1	0					0					0				1	68		15%			
2d	3	1			2	18	9		1	4	4	5	2	1	2	10	2	7		1	36					
2e	1				1	2	1		1		4	0				1	1			4						
2f						0					0					1		1		1						
3a	2	1			1	1			1		0					0					3					
3b	4	1			3	8	4		2	2	0					0				12	17		4%			
3c	0					2	2				0					0				2						
4a	1				1	3	2		1		0					0					4					
4b	1	1				13	13				1	1		1		1	1			16						
4c	0					3	2		1		1			1		4	2		2	8						
4d	0					9	9				1	1		1		0				10						
4e	0					3	3				1	1		1		3	2	1		7						
4f	0					1	1				0					2		1	1	3						
5	4	2			1	3			2	1	4			1	2	6	1		4	1	17	17		4%		
6	0					1			1		0					0					1					
6a	6	2			3	2	1		1		2	1		1		4	2	1	1	14						
6b	1	1				6	6				0					0				7	40		9%			
6c	1	1				9	9				1	1				4	2		2	15						
6d	1	1				1	1				0					1		1		3						
7a	1				1	3			3		1			1		3			3	8						
7b	2	1			1	25	15		10		5			5		10		1	6	42	57		13%			
7c	1	1				2	2				0					4		2	2	7						
8	0					0					0					1			1	1						
8a	9	2			4	16	6		4	2	4	4		2	2	13	7	5	1	42						
8b	4	3				3	3				1			1		2	2			10	101		22%			
8c	1				1	11	1		2	6	2	7		4	2	3		3		22						
8d	1	1				9	3		5	1	5			2	3	11		8	2	26						
9a	1	1				7	5		1	1	1			1		4		3	1	13						
9b	0					5	4		1		2			2		3		2	1	10	23		5%			
10a	2	2				10	8		1		0					3	1	2		15	15		3%			
11a	1	1				2	2				0					0				3						
11b	1				1	2	2				1	1				1			1	5	22		5%			
11c	1	1				11	7		1	3	1	1				1	1			14						
12	1	1				6	4		1	1	1	1				1			1	9	9		2%			
13	0					3			3		0					0				3	3		1%			
																0										
Totaux	71	38	18	9	5	228	140	21	52	15	50	10	11	26	3	107	26	35	34	12	456	456				
%	16%	54%	27%	13%	7%	50%	61%	9%	23%	7%	11%	20%	22%	52%	6%	23%	24%	33%	32%	11%						

Sources : compilation de l'auteur.



## APPENDICE N

### ÉVOLUTION DU DISCOURS DES GROUPES D'ACTEURS

---







Tableau 23 - Évolution des arguments – Gouvernement du Québec

Gouvernement du Québec													
	D-3 Gouv.	D-1 Jug. Prov. Gouv.	D-2 Gouv.	D-15 Villes (élus) Gouv.	D-16 Villes (élus) Gouv.	D-15 (S3) Gouv.	D-5 Gouv.	D-11 Gouv.	D-19 (S3) Gouv.	D-9 Gouv.	D-12 Gouv.	D-18 Gouv.	Totaux
Liaison Rédacteur	J 01 97	J 09 88	J 10 01	J 11 01	J 03 05	J 11 03	J 05 04	J 06 04	J 08 04	J 10 04	J 03 05	J	
c	2	1	1	1	2						1	1	9
x		2										1	3
x c		2											2
0		1					1		1				0
x													4
x c													0
c			1	1	1	1	2	1	2	1	3		6
x													14
x c													0
c												1	2
x													0
x c													0
1	1v	2v			1j								5
2		1v	1v	1v	1v		1r			1r	1g + 1v		9
3		1v											1
4													0
5	1v							1j					2
6		1r									2j	1j	4
7				1j		1j	1j		1j	1j	2j	1j	8
8			1j		1v			1j	1r		1v	1v	6
9							1j				1j		2
10		1v											1
11									1j				1
12												1j	1
13													0

Sources : compilations de l'auteur.

Tableau 24 - Évolution des arguments – Services municipaux

Services municipaux									
Liaison Rédacteur	D-5 Serv. Mun.		D-10 Serv. Mun.		D-28 Serv. Mun.		D-10 (S3) Serv. Mun.		D-11 (S3) Serv. Mun.
	SII 10,14 J		SII 5,14 J		SII 5,14 J		06 03		
	03 01	05 01	03 01	05 01	03 01	05 01	03 01	05 01	
c	3	16							Totaux
x									19
xc									0
c							6	1	7
x									0
xc									0
c			1				1		2
x					2				2
xc									0
c			1						1
x									0
xc									0
1				2v					2
2				3v			1r		4
3				1v					1
4			1v	3v			1r		5
5									0
6			1v						1
7			1v	2v	1j		1r		5
8				1v + 1j + 1g	1j		1j	1r	6
9				2v			2r		4
10				1v			1r		2
11				1v					1
12									0
13									0

Sources : compilation de l'auteur.

Tableau 25 - Évolution des arguments – Juges provinciaux

Juges provinciaux									
Liaison Rédacteur	D-1 Jug. Prov. Gvt prov.		D-7 Jug. Prov.		D-17 Jug. Prov.	J 12 04	Totaux		
	J 09 88		J 03 00						
c	1						1		
x	2			1			3		
xc	2						2		
c			3				3		
x	1		2				3		
xc			2				2		
c						4	4		
x							0		
xc							0		
c				2			2		
x							0		
xc							0		
1		2v		1g			3		
2		1v		2r			3		
3		1v		2r			3		
4						2j	2		
5				1r		1j	2		
6		1r		1v			2		
7				1r		1j	2		
8				1r + 1g			2		
9							0		
10		1v					1		
11							0		
12							0		
13							0		

Sources : compilation de l'auteur.



Tableau 26 - Évolution des arguments – Avocats

Avocats								
	D-1 Avocats multiple	D-5 Avocats	D-14 Avocats multiple	D-25 Avocats	D-27 Avocats	D-36 Avocats	D-4 Avocats multiple	Totaux
Liaison	SII 5,7,8,14,35J V4	SII 14, SII 27	SII 1, SII 5,10,16, 24,25,27	SII 14	SII 5, SII 14		SII 5, 5,7,8,10,35 J	
Rédacteur	J 09.08	J 03.01	J 04.01	J 03.01	J 05.01	J 05.01	J 11.03	
1	c	3	2	2	2	6	4	24
2	x						3	3
3	xc						0	0
4	c						3	3
5	x						2	2
6	xc	1	1	1	1	1	3	3
7	x						0	0
8	xc						4	4
9	1	1v		1v	1v	4v	1v	11
10	2	1v+1r					2v	0
11	3	1v	1v	1j	1j	1j	1j	6
12	4	1g	21+1g		1r+1j+1g		1r	8
13	5		1j		1v			2
14	6					1v		1
15	7			1j	1v			2
16	8				1j			2
17	9			1				1

Sources : compilation de l'auteur.

Tableau 27 - Évolution des arguments – Procureurs municipaux

Procureurs municipaux						
	D-7 Proc. Mun.	D-8 Proc. Mun.	D-5 Proc. Mun.	D-11 Proc. Mun.	D-24 Proc. Mun.	D-35 Proc. Mun.
Liaison	S11, SIV 4, SIV 5, SIV 35	S11, SIV 4, SIV 5, SIV 7, SIV 35	S11, SII 7, SIV 4	S11, SII 7, SIV 4	SIV 7, SIV 14	
Rédacteur	J 11 00	J 11 00	J 03 01	J 03 01	J 04 01	J 03 01
1	c	1		11	2	1
2	x				1	1
3	xc					
4	c					
5	x					
6	xc					
7	c					
8	x					
9	xc					
10	c					
11	x					
12	xc					
13	c					
14	x					
15	xc					
16	c					
17	x					
18	xc					
19	c					
20	x					
21	xc					
22	c					
23	x					
24	xc					
25	c					
26	x					
27	xc					
28	c					
29	x					
30	xc					
31	c					
32	x					
33	xc					
34	c					
35	x					
36	xc					
37	c					
38	x					
39	xc					
40	c					
41	x					
42	xc					
43	c					
44	x					
45	xc					
46	c					
47	x					
48	xc					
49	c					
50	x					
51	xc					
52	c					
53	x					
54	xc					
55	c					
56	x					
57	xc					
58	c					
59	x					
60	xc					
61	c					
62	x					
63	xc					
64	c					
65	x					
66	xc					
67	c					
68	x					
69	xc					
70	c					
71	x					
72	xc					
73	c					
74	x					
75	xc					
76	c					
77	x					
78	xc					
79	c					
80	x					
81	xc					
82	c					
83	x					
84	xc					
85	c					
86	x					
87	xc					
88	c					
89	x					
90	xc					
91	c					
92	x					
93	xc					
94	c					
95	x					
96	xc					
97	c					
98	x					
99	xc					
100	c					

Sources : compilation de l'auteur.





## BIBLIOGRAPHIE

- Ashta, A.. 1997. « Le fédéralisme fiscal – Australie, Canada, Etats-Unis, Inde – les aspects fiscaux du droits budgétaire ». Thèse de doctorat, <http://ashta.free.fr/fedfisc/ffintro3ch.htm> .
- Audet, P. E.. 1986. *Les officiers de la justice. Des origines de la colonie jusqu'à nos jours*. Montréal (Qué.) : Wilson Lafleur.
- Bergeron, H., Surel, Y., Valluy, J.. 1988. « *L'Advocacy Coalition Framework*. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ». *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, No.41, premier trimestre, p.195-223.
- Collin J.-P., Dagenais M. et Poitras, C.. 2002. « L'archipel de Montréal : un territoire d'analyse pour faire l'histoire d'une ville-région (1825-2001) ». Communication présentée dans la séance majeure no 3 : *Between Cities and Urban Areas : What scale for the cities' History?/Entre villes et régions urbaine : quelle échelle pour l'histoire des villes? . Sixième Conférence internationale d'histoire urbaine*, Édimbourg, septembre.
- Collin, J.-P. et Hamel, P.-J.. 1993. « Les contraintes structurelles des finances publiques locales : les budgets municipaux dans la région de Montréal en 1991 ». *Recherches Sociographiques*, vol. 34, no 3, sept.-déc., p. 439-467.
- Dufresne, M.. 1995. « Ville et prisons : discours d'hygiénistes réformateurs à Montréal au cours de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle », *Criminologie*, vol. 28, no 2, p. 109-130.
- Dye, T., R.. 1987. *Understanding Public Policy*. 6<sup>e</sup> éd.. New Jersey: Prentice-Hall inc..
- Germain, A. 1983. « L'émergence d'une scène politique : mouvement ouvrier et mouvements de réforme urbaine à Montréal au tournant du siècle – essai d'interprétation », *Revue d'Histoire de l'Amérique Française*, vol. 37, no 2, septembre, p. 185-199.
- Québec, ministère de la Justice. 1988. *Les cours municipales au Québec : un projet de réforme*. Rapport du Groupe de travail sur les Cours municipales, Septembre 1988
- Gold, R. L.. 1969. "Roles in Sociological Field Observation". G. McCall, J. Simmons, (sous la dir. de). *Issues in Participant Observation: A Text and Reader*. London: Addison Wesley, p. 30-39
- Héту, J.. 1988. "Les cours municipales au Québec : un inextricable écheveau". *Revue Juridique Thémis*, vol. 22, p. 433-454.
- Howlett, M., Ramesh, M.. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto-NewYork-Oxford: Oxford University Press.
- Jackson, P.. 1983. "Principles And problems Of Participant Observation". *Geografiska Annaler*, 65 B (1983) 1, p. 39-47.

Lachance, A.. 1978. *La justice criminelle du roi au Canada au XVIIIe siècle, tribunaux et officiers*. Québec (Que) : Les presses de L'Université Laval.

Le May, D., Goubau D.. 2000. *La recherche documentaire en droit*. 4<sup>e</sup> éd.. Montréal (Qué) : Wilson & Lafleur Ltée..

Lemieux, V.. 1995. *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et le pouvoir*. Québec (Qué) : Les Presses de l'Université Laval.

Lemieux, V.. 1997. *La décentralisation*. Sainte-Foy (Qué) : Les éditions de l'IQRC.

Linteau, P.-A.. 1992. *Histoire de Montréal depuis la confédération*. Montréal (Qué) : Les Éditions Boréal.

May, T.. 1993. *Social Research: Issues, Methods And Process*. Buckingham: open University Press.

Mercier, L.. 1983. *Histoire d'une cour*. Montréal (Qué) : Beau-ce-pays.

Mercier, L.. 1991. *La suite de l'histoire*. Montréal (Qué) : Beau-ce-pays.

Morel, A.. 1984. *Histoire du droit – DRT 1108*. 8<sup>ed</sup>.. Montréal (Qué) : Faculté de droit de l'Université de Montréal.

Peters, G., B.. 1992. "The Policy Process : an Institutional Perspective". *Canadian Public Administration*, vol.35, no.2, (summer), p. 160-180.

Poupart, J.. 1997. "L'entretien de type qualitatif : considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques". J. Poupart, J.-P. Deslauriers, L.-H. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer et A.P. Pires, (sous la dir. de). *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Montréal (Qué) : Gaëtan Morin, p. 174-209.

Québec, Commission Nationale sur les Finances et la Fiscalité Locale. 1999. *Pacte 2000, Rapport de la Commission Nationale sur les Finances et la Fiscalité Locales*. Québec : La Commission.

Québec, ministère de la Justice. *Rappel historique*. Document électronique, [www.justice.gouv.qc.ca/francais/histori.htm](http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/histori.htm)

Sabatier, P., A., Schlager, E.. 2000. "Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines ". *Revue française de science politique*, vol.50, no.2, avril, p. 209-235.

Thoenig, J.-C.. 1985. "Analyse des politiques publiques". M. Gravitz, J. Leca, (sous la dir. de). *Traité de science politique*, Paris : Presses Universitaires de France, p. 1-60

Thoenig, J.-C., Meny, Y.. 1989. "Politiques publiques". Paris : Presses Universitaires de France.

Thoenig, J.-C.. 1996. "L'innovation institutionnelle". F. Lacasse, J.-C. Thoenig, (sous la dir. de). *L'Action publique*, Paris : L'Harmattan, p. 219-244

Union des Municipalités du Québec, Commission d'études sur les municipalités. 1986. *Rapport de la Commission d'études sur les municipalités*, Montréal : l'Union.

Union des Municipalités du Québec. 1993. *Rapport sur la situation des cours municipales*. Montréal, juillet.